



Lyon, le 17 janvier 2019

La présidente

N° D190126

Recommandée avec A.R.

Réf. : ma lettre n° D183553 du 13 décembre 2018

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 Saint-Martin-d'Hères au cours des exercices 2012 à 2016.

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. 243-14 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.

En application de l'article R. 243-17 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.

Monsieur David QUEIROS
Maire
Mairie
111, avenue Ambroise Croizat
38400 SAINT-MARTIN-D'HÈRES

J'appelle enfin votre attention sur les dispositions de l'article L. 243-9 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'ordonnateur 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. 143-9.*".

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.

Marie-Christine Dokhélar



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

SAINT-MARTIN-D'HÈRES
(Département de l'Isère)

Exercices 2012 à 2016

Observations définitives
délibérées le 19 novembre 2018

SOMMAIRE

1-	PRESENTATION DE LA COMMUNE	8
2-	LES OPERATIONS D'AMENAGEMENT.....	9
2.1-	L'opération Neyrpc-Entrée du domaine universitaire.....	10
2.2-	L'éco-quartier Daudet.....	11
2.3-	Le financement des opérations d'aménagement	12
2.3.1-	La concession d'aménagement : la solution financièrement la plus avantageuse.	12
2.3.2-	Le bilan financier du recours à l'établissement public foncier local.....	13
3-	QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE ET FIABILITE	
	DES COMPTES	14
3.1-	La préparation budgétaire.....	14
3.1.1-	L'organisation interne de la préparation budgétaire	14
3.1.2-	Le calendrier d'adoption des documents budgétaires	14
3.2-	L'information budgétaire	15
3.2.1-	L'information du conseil municipal.....	15
3.2.2-	La publicité des données	16
3.2.3-	Les informations statistiques et les ratios	16
3.2.4-	Les annexes aux documents budgétaires	17
3.3-	La régularité budgétaire et la fiabilité comptable	18
3.3.1-	L'organisation budgétaire	18
3.3.2-	Les taux d'exécution du budget principal	18
3.3.3-	Le rattachement des produits et des charges	20
3.3.4-	Les écritures d'affectation des résultats	20
3.3.5-	Les restes à réaliser	21
3.3.6-	Les travaux en régie.....	21
3.3.7-	Les amortissements	22
3.3.8-	Les provisions	22
3.3.9-	Les régies d'avances et de recettes	23
3.3.10-	L'actif.....	23
4-	L'ANALYSE FINANCIERE	24
4.1-	La méthode retenue	24
4.2-	Observation préalable	25
4.3-	L'évolution des soldes d'épargne	25
4.4-	L'évolution des produits de gestion.....	26
4.4.1-	L'évolution du produit fiscal.....	26
4.4.2-	L'évolution des recettes d'exploitation.....	28
4.4.3-	L'évolution des recettes institutionnelles.....	29
4.4.4-	Les relations financières avec GAM.....	30
4.5-	L'évolution des charges de gestion.....	32
4.5.1-	Les charges à caractère général.....	33
4.5.2-	Les charges de personnel	34
4.5.3-	Les subventions de fonctionnement et les autres charges de gestion.....	35
4.6-	Les investissements	36
4.6.1-	Un niveau d'investissement soutenu.....	36
4.6.2-	Le financement des investissements	37
4.6.3-	L'état de la dette.....	38
4.6.4-	La capacité de désendettement.....	40
4.6.5-	Le fonds de roulement et la trésorerie.....	40
4.7-	Analyse prospective	41
4.7.1-	Les hypothèses retenues.....	42
4.7.2-	Les résultats de la prospective	42
4.8-	Conclusion sur l'analyse financière	44

5-	LES ORGANISMES PUBLICS SATELLITES.....	45
5.1-	Le centre communal d'action sociale	45
5.2-	Le syndicat intercommunal pour la télématique et les prestations informatiques	46
6-	LES MAISONS DES JEUNES ET DE LA CULTURE.....	47
6.1-	Un défaut de contrôle de l'activité des MJC	48
6.2-	Le placement de la MJC des Roseaux en liquidation judiciaire.....	49
6.2.1-	Les activités soutenues par la commune	49
6.2.2-	La réaction tardive de la ville face aux carences graves de l'association	50
7-	LA GESTION DU PERSONNEL.....	52
7.1-	L'évolution des effectifs de 2012 à 2018.....	52
7.2-	Le temps de travail	53
7.2.1-	L'historique du régime du temps de travail à Saint-Martin-d'Hères	53
7.2.2-	Reconstitution du temps de travail standard : une durée du travail inférieure au minimum légal	54
7.2.3-	L'absence de mise en œuvre de la « journée de solidarité »	55
7.2.4-	L'organisation dérogatoire applicable aux agents en charge de missions de conception et/ou délégation	56
7.2.5-	Les autorisations d'absence pour événements familiaux	58
7.2.6-	Le suivi du temps de travail individuel des agents	58
7.2.7-	Comptabilisation en heures des congés annuels	58
7.2.8-	Une gestion individuelle des absences à améliorer.....	59
7.3-	La politique de recrutement	60
7.3.1-	L'emploi non fondé d'agents non titulaires de catégorie B	60
7.3.2-	Des procédures de recrutement perfectibles	61
7.3.3-	Le recrutement d'agents de catégorie A	61
7.4-	Le pilotage de la masse salariale.....	62
7.4.1-	La prise en compte de la contrainte budgétaire.....	62
7.4.2-	Les évolutions de carrière	63
7.4.3-	L'organisation des services.....	67
7.5-	La rémunération	68
7.5.1-	Le régime indemnitaire : une mise en œuvre partielle du RIFSEEP	69
7.5.2-	Les heures supplémentaires	70
7.5.3-	Des primes aux bases fragiles ou irrégulières	71
7.5.4-	Conclusion sur le régime indemnitaire de la collectivité	73
8-	LA COMMANDE PUBLIQUE : GOUVERNANCE ET ORGANISATION	73
8.1-	Le contexte : la création récente d'un service de la commande publique	73
8.2-	Les délégations du conseil municipal au maire en matière de marchés publics ...	73
8.3-	Les procédures internes	74
8.4-	Le défaut de suivi des procédures en cours	74
8.5-	La computation des besoins	75
8.6-	L'examen de certains marchés	75
8.6.1-	Le traitement anti-légionnelle des bâtiments communaux.....	75
8.6.2-	Les travaux d'aménagement des espaces extérieurs	76
8.6.3-	La maintenance des installations de climatisation des bâtiments communaux et des installations frigorifiques de la cuisine centrale	76
8.6.4-	Conclusion sur la commande publique	78
9-	ANNEXES.....	79
9.1-	ANNEXE 1 : Détails des perspectives financières	79

SYNTHESE

La commune de Saint-Martin-d'Hères, située à l'est de Grenoble, compte 38 493 habitants en 2017.

La structure financière de Saint-Martin-d'Hères est caractérisée par la forte rigidité de ses charges de fonctionnement, due aux dépenses de personnel qui représentent 70 % des dépenses totales de fonctionnement.

Cette situation atypique, conséquence de l'étendue des services publics communaux gérés pour l'essentiel en régie directe, doit conduire à limiter l'évolution de la masse salariale, enjeu majeur pour permettre le maintien des équilibres financiers de la commune.

Cette maîtrise serait facilitée par un plus grand respect des règles portant sur le temps de travail des agents, leur recrutement et leur déroulement de carrière.

La maîtrise des effectifs par une politique active de gestion prévisionnelle des emplois a permis de limiter les créations de postes liées à de nouveaux besoins par des mesures de réorganisation de services ; la collectivité a des effectifs en diminution depuis 2016.

Toutefois, la gestion des ressources humaines reste perfectible :

- la durée du temps de travail est inférieure d'au moins 60 heures, soit plus de huit journées de travail, à la durée annuelle légale du temps de travail ;
- la gestion individuelle du temps de travail des agents n'est pas correctement suivie, en raison de carences organisationnelles.

Malgré la réorganisation du service de la commande publique en cours depuis 2015 et son rattachement à la direction des finances, les procédures, les outils de planification et le contrôle interne sont insuffisants pour assurer la sécurité juridique et l'efficacité de l'achat public.

La commune est le principal financeur des maisons des jeunes et de la culture (MJC) qui assurent de nombreuses missions d'intérêt général sur son territoire : en 2018, le conseil municipal a attribué une subvention de 686 000 € à la nouvelle MJC du territoire « Bulles d'Hères » qui a remplacé les trois MJC historiques.

La MJC des Roseaux a été placée en liquidation judiciaire en février 2017 après trois années d'une gouvernance intermittente ; durant cette période, la commune a poursuivi le versement de la subvention de fonctionnement, principale ressource de l'association, alors que les contreparties conventionnelles n'étaient plus remplies.

L'association MJC Bulle d'Hères devra faire l'objet d'un contrôle renforcé, comme l'ensemble des associations subventionnées.

Les soldes de gestion de la commune ont connu une érosion continue mais modérée sur les derniers exercices ; ils demeurent à des niveaux relativement faibles, ne permettant de couvrir que marginalement le besoin de financement.

La commune a su faire un usage mesuré de la recette exceptionnelle produite par la cession de la majeure partie de son patrimoine locatif social en 2012, en l'utilisant majoritairement au financement des programmes d'investissement des années suivantes. Ceci a permis un désendettement sensible qui aurait pu être plus important sans un recours à l'emprunt, notamment en 2012, au-delà du besoin de financement.

Le tarissement de cette ressource exceptionnelle appelle dorénavant une couverture du besoin de financement par l'épargne et l'emprunt. Dans cette perspective, la commune devra être particulièrement vigilante sur l'évolution de ses dépenses de fonctionnement et limiter les investissements par rapport à la période précédente.

L'augmentation des ressources fiscales, provenant de l'opération d'aménagement des « Halles Neyrpic » pourrait, à terme, permettre à la commune de consolider son épargne.

Les objectifs de la commune sont le maintien du niveau de ses services à la population et la conservation de ses capacités d'investissement.

Pour les atteindre, elle devra s'appuyer sur le développement de l'intercommunalité et l'aboutissement des transferts de compétences, dans l'ensemble de leurs conséquences, financières et en matière de ressources humaines (services communs et transferts de personnel).

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : respecter le principe du recrutement prioritaire de fonctionnaires pour les emplois permanents.

Recommandation n° 2 : mettre en place des procédures écrites, précises et partagées, en matière d'évolution des carrières des agents (notamment avancement de grade et promotion interne).

Recommandation n° 3 : adapter la durée légale du temps de travail des agents conformément au décret du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale et préciser les conditions d'octroi des heures supplémentaires (emplois concernés).

Recommandation n° 4 : mettre en adéquation l'inventaire comptable de la commune avec l'état de l'actif du comptable.

Recommandation n° 5 : améliorer le recensement des besoins et renforcer les procédures en les formalisant dans un guide interne de la commande publique régulièrement actualisé.

Recommandation n° 6 : rechercher davantage de mutualisations notamment en matière de ressources humaines.

Recommandation n° 7 : renforcer et suivre les dispositifs de contrôle des organismes de droit privé subventionnés.

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saint-Martin-d'Hères, en veillant à intégrer autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 31 janvier 2018, adressée à M. David QUEIROS, maire de la commune depuis 2014. Son prédécesseur sur la période contrôlée, M. René PROBY, est décédé en 2015.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- ♦ l'analyse de la qualité de l'information financière ;
- ♦ l'analyse de la situation financière rétrospective, la régularité budgétaire, la fiabilité des comptes ;
- ♦ la mise en place d'une programmation pluriannuelle des investissements et d'un suivi en autorisations de programme des principales opérations ;
- ♦ l'analyse de la gestion des ressources humaines, en particulier sur les deux dernières années (à la suite des transferts de compétences intervenus en 2015) ;
- ♦ l'analyse de la commande publique, et l'organisation mise en place par la commune pour la fiabiliser ;
- ♦ l'analyse des relations avec l'intercommunalité (attribution de compensation, dotation de solidarité communautaire, répartition du fond de péréquation communale et intercommunale, répartition des compétences entre la commune et l'EPCI et exercice de ces compétences, mutualisations).

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le 18 juin 2018 avec M. David QUEIROS.

La chambre a arrêté le 19 novembre 2018 les observations définitives suivantes.

Il est rappelé qu'au stade actuel les présentes observations conservent un caractère strictement confidentiel et ne peuvent en aucun cas faire l'objet d'une communication.

1- PRESENTATION DE LA COMMUNE

La commune de Saint-Martin-d'Hères se situe à l'est de Grenoble et fait partie de la métropole Grenoble-Alpes Métropole (GAM). Elle compte 38 493 habitants en 2017 (données fiche DGF 2017), et constitue la deuxième commune la plus peuplée de GAM et de l'Isère. L'évolution démographique est positive avec une croissance annuelle moyenne de 1,3 % entre 2009 et 2014, supérieure¹ aux moyennes de l'agglomération grenobloise (0,6 %), de l'Isère (0,8 %) et de la France métropolitaine (0,5 %).

Elle héberge la majeure partie du domaine universitaire de Grenoble (écoles d'ingénieurs et universités) qui représente plus du dixième de sa superficie (soit 96 ha sur un total de 926 ha). 45 000 étudiants sont accueillis sur ce campus.

Le taux de chômage, 15,2 %, est sensiblement plus élevé que celui du département de l'Isère (11,6 %).

Tableau 1 : Données financières de la commune

	Saint-Martin-d'Hères	Moyenne communes comparables
Revenu par habitant (pop INSEE)	10 313 €	13 715 €
Potentiel financier par habitant (pop DGF)	1 128 €	1 305 €

Source : DGF 2017

Même si la commune dispose d'un important parc de logements sociaux (39,8 % du total des logements, soit près du double du seuil fixé par la loi²), la forte demande de ce type de logement conduit à des politiques volontaristes de constructions et de rénovations.

La commune a, jusqu'en 2011, possédé un parc de 420 logements sociaux, dont elle assurait directement la gestion retracée dans un budget annexe.

Saint-Martin-d'Hères conduit depuis plusieurs années un programme de renouvellement urbain. Après l'aménagement de la ZAC Centre, la municipalité prévoit ainsi de réaménager en 2018 l'ancienne friche industrielle des usines Neyrpic, afin d'en faire un pôle urbain à proximité du pôle universitaire, associant commerces, bureaux, logements, équipements culturels et de loisirs. Ce projet ambitieux et localement controversé comportera un centre commercial de 24 000 m² dont l'ouverture est prévue en 2024.

Un éco quartier (Daudet) est aussi en développement depuis 2016, dans la continuité de la ZAC Centre sur une des dernières zones disponibles de la commune.

La commune a bénéficié des financements importants de l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) et a été signataire de deux conventions de grands projets de ville (GPV) dont le dernier en 2006 en partenariat avec la commune de Grenoble.

La commune a été retenue, en 2016, dans la géographie prioritaire de l'ANRU2 pour le quartier Renaudie-Champberton-La Plaine, reconnu d'intérêt régional. Elle devrait, à ce titre, bénéficier de nouvelles aides pour réhabiliter ce quartier situé au sud de l'agglomération et où résident plus de 2 500 habitants³.

Cette situation rend Saint-Martin-d'Hères éligible à un surclassement dans la catégorie des

¹ D'après les données les plus récentes publiées par l'INSEE.

² Seuil fixé à 20 % de logements sociaux.

³ Source : fiche DGF 2017.

communes de 40 000 à 80 000 habitants⁴. La commune n'a pas souhaité solliciter ce changement de catégorie qui n'a pas d'incidence directe en termes de dotations mais qui entraîne différentes conséquences pour les évolutions de carrière de certains agents (emplois fonctionnels et certains cadres d'emploi de catégorie A).

La commune est membre de GAM, qui est devenue une métropole de droit commun au 1^{er} janvier 2015, avec un élargissement de ses compétences notamment en ce qui concerne l'eau. La commission locale d'évaluation des transferts de charges (CLETC) a été alors réunie afin de définir les nouvelles attributions de compensation (AC) ; ce travail n'est pas achevé pour ce qui concerne les ouvrages d'art. Les conditions financières de ces transferts ainsi que les conséquences en termes de personnel sont des enjeux importants pour les finances communales.

Le budget de Saint-Martin-d'Hères comprend, outre le budget principal, deux budgets annexes : le budget eau (supprimé en 2016 suite au transfert de la compétence à GAM) et le budget cinéma (SPIC transformé en SPA en 2015).

Depuis 2014, le maire de la commune est M. David QUEIROS, qui a succédé à M. René PROBY, en fonctions de 1999 à 2014.

Tableau 2 : Principales données organisationnelles et financières

Population	38 493 habitants	Effectifs	810 ETPT
Recettes de fonctionnement	57,59 M€	Dépenses d'investissement	18,03 M€
Charges de personnel (012)	35,15 M€	Recettes d'investissement	11,80 M€
Résultat de fonctionnement	1,99 M€		

Source : fiche DGF 2017 et CA 2016

2- LES OPERATIONS D'AMENAGEMENT

L'aménagement urbain constitue une des priorités de la commune avec deux opérations phares : d'une part, la zone d'aménagement concertée (ZAC) Neyrpic-Entrée du domaine universitaire et, d'autre part, l'éco-quartier Daudet. Deux autres opérations ont été conduites depuis 2012 : la ZAC Brun, terminée en 2013, et la ZAC Centre (en cours mais qui ne devrait pas nécessiter de participations⁵ de la commune).

L'objectif affiché de la commune est de maîtriser les disponibilités foncières, soit directement (en pleine propriété), soit par l'intermédiaire de l'établissement public foncier local (EPFL), afin de maîtriser le rythme des futures opérations de construction. La collectivité souhaite ainsi accompagner son développement avec des programmes qui comprennent des logements sociaux (35 % pour la ZAC Daudet) et des logements en loyers libres ou en accession à la propriété.

⁴ La population en QPV est alors ajoutée à la population totale de la commune ; pour Saint-Martin-d'Hères, 38 614 habitants (population DGF 2017) plus 2 512 habitants en QPV, soit 41 126 habitants, permettant un surclassement dans la catégorie 40-80 000 habitants.

⁵ Informations issues du CRACL 2016 fourni par le concessionnaire et délibéré par la commune.

2.1- L'opération Neyrpic-Entrée du domaine universitaire

Figure 1 : Plan ZAC NEYRPIC



Source : commune

L'opération dénommée « halles Neyrpic » constitue le dernier volet du projet de rénovation urbaine de la zone d'aménagement concertée (ZAC) Neyrpic - Entrée du domaine universitaire. Ce dernier comprend aussi :

- ♦ l'extension de la clinique Belledonne ;
- ♦ le centre commercial Géant Casino ;
- ♦ un pôle tertiaire ;
- ♦ un pôle santé.

Il s'agit du projet majeur du mandat actuel, même s'il est évoqué depuis une quinzaine d'années⁶. Il consiste en l'aménagement d'une friche industrielle située en centre-ville, en proximité de l'entrée de Grenoble et du domaine universitaire.

Le projet actuel (dossier de ZAC mis à l'enquête publique en fin d'année 2017) comprend 24 000 m² de surface commerciale sur un terrain de 4,5 ha avec 86 boutiques, 15 restaurants et des espaces de loisirs.

L'investissement total pour l'opération « halles Neyrpic » sera de l'ordre de 220 M€, apportés principalement par le promoteur du projet (société Apsys) pour 180 M€ ; le complément devrait être versé directement par les enseignes qui s'implanteront sur le site.

Le coût pour la commune sera constitué par le financement du déficit final de l'opération, confiée à une société d'économie mixte (SEM Territoire 38), estimé à 12,51 M€ selon le compte-rendu annuel de la concession présenté au conseil municipal le 28 juin 2018.

La participation communale comprend le rachat d'équipements publics (principalement de la voirie) par la commune, pour un montant de 4,09 M€ en 2014.

⁶ Le dossier de création de ZAC a été approuvé par le conseil municipal le 15 décembre 2005.

En regard de cet effort d'investissement, Saint-Martin-d'Hères, ainsi que GAM, pourront percevoir des recettes de fonctionnement⁷ importantes grâce aux bases fiscales nouvelles générées par les activités implantées sur le site.

L'augmentation des bases de la taxe sur le foncier bâti (TAFB) permet, d'après les calculs de la commune, une croissance du produit fiscal annuel estimée à 2,5 M€⁸ pour la seule opération « Halles Neyrpic ».

Le bilan financier de cette opération d'aménagement pourrait donc être très favorable pour la commune, en augmentant de 10 % ses recettes fiscales et de près de 5 % ses produits de gestion.

Le projet Neyrpic a été contesté, notamment par la commune de Grenoble, qui redoute les conséquences de ce nouveau pôle commercial sur les commerces de son centre-ville.

Afin d'éviter un blocage lié au déclassement d'une voirie communautaire interne à la ZAC et indispensable au projet présenté, un protocole d'accord a été signé entre la commune, GAM et le promoteur Apsys en vue de limiter les risques d'évasion commerciale depuis d'autres territoires de la métropole grenobloise.

Le conseil communautaire de GAM a approuvé⁹ ce déclassement de voirie, malgré le vote négatif des délégués de Grenoble, levant l'un des derniers obstacles à la réalisation de cet aménagement.

Le principal risque de cette opération pour les finances communales réside dans le décalage de la vente du foncier au promoteur Apsys, prévue au premier semestre 2019. Le montant de cette recette (25,75 M€) assurera le financement de l'opération et évitera le financement par avance de la commune et le recours à l'emprunt.

2.2- L'éco-quartier Daudet

L'opération d'aménagement de l'éco quartier Daudet consiste, sur une superficie d'environ sept hectares à l'est du territoire communal, à créer 435 logements organisés en neuf îlots, dont 55 % en accession privée, 35 % de logements locatifs sociaux et 10 % de logements en accession sociale à la propriété.

La commune a confié l'aménagement de la ZAC de l'éco quartier Daudet à la société publique d'aménagement (SPL) Isère Aménagement par convention de concession, notifiée en octobre 2013, pour une durée de sept ans, qui a été prolongée de deux ans.

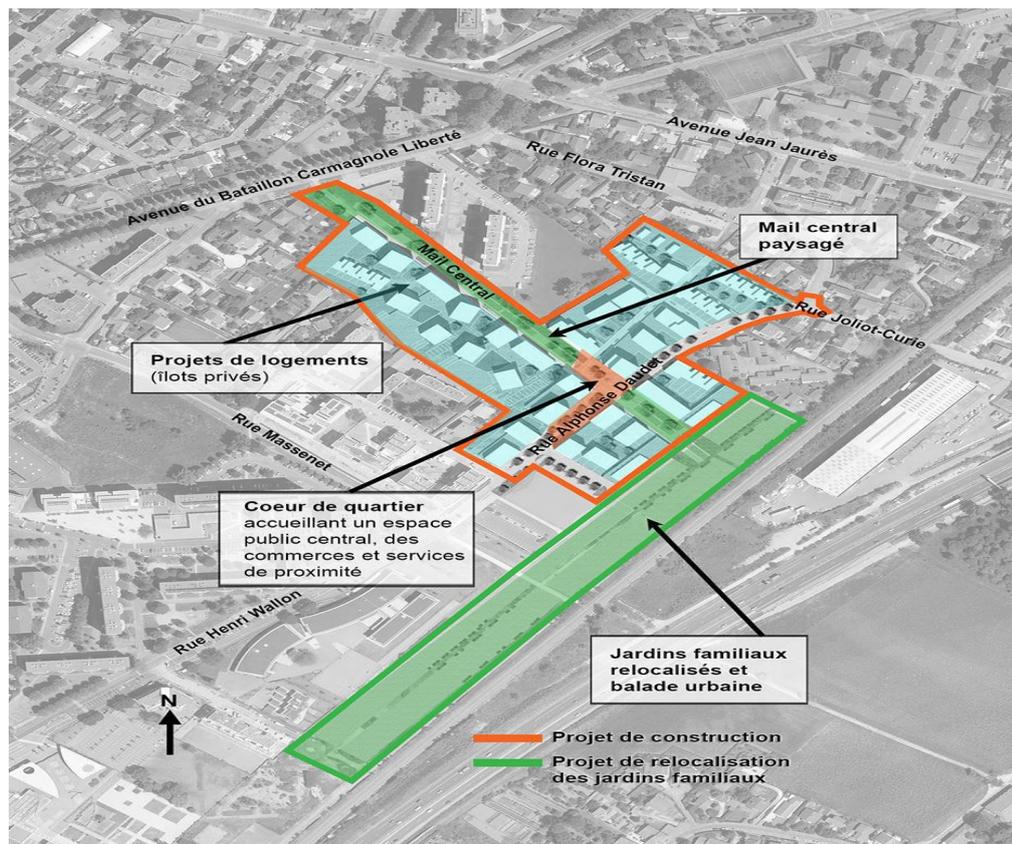
Le bilan prévisionnel de cette opération devrait être équilibré, pour la commune, grâce à la cession à l'aménageur des terrains, propriété de la collectivité.

⁷ La simulation, pour GAM, aboutit à une croissance de produit fiscal de 1,9 M€ (uniquement pour la cotisation foncière des entreprises-CFE).

⁸ Cette simulation est basée sur une occupation complète du site et dans les conditions actuelles de la fiscalité locale.

⁹ Après avoir obtenu les garanties inscrites dans le protocole d'accord tripartite.

Figure 2 : Plan de l'éco quartier Daudet



Source : CRAC 2017

2.3- Le financement des opérations d'aménagement

2.3.1- La concession d'aménagement : la solution financièrement la plus avantageuse

La commune a fait le choix d'une gestion déléguée¹⁰ de ses opérations d'aménagement en utilisant des concessions d'aménagement conclues, soit avec la société d'économie mixte (SEM) Territoire 38 (pour les ZAC Brun, Centre et Neyrpic), soit avec une société publique locale d'aménagement (SPLA) Isère aménagement (pour la ZAC Daudet), qui partagent les mêmes moyens (direction administrative et technique commune).

Ce mode de gestion est adapté aux capacités financières de la commune en lui permettant d'imputer sur sa section d'investissement¹¹ (financement possible par emprunt) les déficits de ces opérations (particulièrement élevés pour la ZAC Neyrpic) alors que la gestion en régie aurait imposé un financement en fonctionnement par le budget principal mettant en péril son équilibre.

Cette différence essentielle pour préserver les équilibres budgétaires de la collectivité justifie le choix de ce mode de gestion, malgré le coût de la rémunération du concessionnaire¹².

¹⁰ Les deux autres possibilités de gestion sont la régie directe (suivie en comptabilité de stock dans un budget annexe) et la gestion sous mandat.

¹¹ Ce mode de financement est permis depuis 2006, la participation de la commune est alors considérée comme une subvention d'équipement (compte 2042).

¹² La rémunération du concessionnaire, calculée sur le montant total des travaux (3,5 %) et sur les recettes (5 %) s'élève à plus de 5 M€ (CRAC au 31 décembre 2017) pour la seule opération Neyrpic.

La commune peut alors participer au coût final de l'opération sous deux formes :

- ♦ rachat d'équipements publics réalisés dans le cadre de la ZAC et qui seront gérés par la collectivité : dans ce cas la commune peut bénéficier du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) ;
- ♦ versement d'une subvention d'équipement au concessionnaire qu'il convient d'amortir¹³ et qui ne permet pas d'obtenir le versement du FCTVA.

La commune a recouru à un avocat fiscaliste en 2013 pour apprécier les possibilités d'optimisation financière de ses opérations d'aménagement. Ce n'est qu'à partir de cette date que la commune a demandé à ses concessionnaires de valoriser les équipements qui pouvaient revenir à la commune pour pouvoir bénéficier du FCTVA.

La chambre constate que la clôture de l'opération de la ZAC Brun, en 2012, a été réalisée par le versement d'une subvention d'équipement alors que des cessions d'immobilisations ont été effectuées au bénéfice de la collectivité gratuitement. Celle-ci aurait dû valoriser ces rachats afin de minorer, voire d'annuler, le déficit de l'opération.

La commune a modifié sa pratique à partir de 2013, en suivant les préconisations de son conseil. Le financement des opérations d'aménagement est alors réalisé de manière à minorer les frais financiers tout en bénéficiant du FCTVA :

- ♦ la commune verse des avances (remboursables) à son concessionnaire tout au long de l'opération ;
- ♦ le déficit prévisionnel est financé, soit par des rachats d'équipements publics, soit par des subventions d'équipement versées par la commune à l'aménageur.

La trésorerie très importante de la commune, pendant la période durant laquelle les besoins financiers de l'opération sont les plus élevés, justifie ce mode de financement permettant des économies de frais financiers qui bénéficieront, en fin d'opération, à la collectivité.

La chambre note que toutes ces opérations s'effectuent aux risques et profits de la collectivité concédante qui assume l'ensemble des coûts des déficits.

Le suivi financier de ces opérations d'aménagement n'appelle pas d'observations quant à la régularité et l'efficacité des méthodes utilisées (à l'exception de la clôture de la ZAC Brun).

2.3.2- Le bilan financier du recours à l'établissement public foncier local

Le recours à un EPFL pour assurer le portage financier de certaines acquisitions qui permettront la réalisation d'opérations d'aménagement, est un moyen de limiter les coûts de portage (charges d'intérêts) liés au décalage entre la date des acquisitions et celle de la réalisation effective des opérations.

Le financement de l'EPFL est assuré par une taxe spéciale d'équipement (TSE) au taux de 0,498 %, appliqué aux bases foncières.

La charge annuelle portée par le contribuable de Saint-Martin-d'Hères, de 189 k€ en 2016, paraît élevée par rapport aux acquisitions réalisées depuis 2012 par l'EPFL (d'un montant total sur la période de 4 410 k€). Une participation aux frais de portage pour la durée de réserve

foncière au taux de 1 % du coût des immobilisations par année de prise en charge est due par

¹³ Depuis la loi de finances 2016, un mécanisme de neutralisation de l'amortissement permet d'annuler toute contrainte sur la section de fonctionnement du versement de subventions d'équipement.

la commune à l'EPFL¹⁴.

En comparaison, la charge annuelle d'intérêt d'un emprunt sur 15 ans de 4 410 k€ au taux de 2 % est de moins de 50 k€.

Même s'il doit être regardé sur une période plus longue, le bilan financier du recours à l'EPFL est, à ce jour et pendant la période contrôlée, défavorable pour la commune.

3- QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE ET FIABILITE DES COMPTES

3.1- La préparation budgétaire

3.1.1- L'organisation interne de la préparation budgétaire

La commune a mis en place une procédure de préparation budgétaire comprenant :

- une lettre de cadrage rédigée par le directeur général des services, adressée au service à la fin du mois de juin, présentant les objectifs¹⁵ d'évolution des dépenses par grandes masses (taux d'évolution prévisionnel des ressources humaines par exemple) ;
- des propositions des services, se conformant aux objectifs fixés dans la lettre de cadrage (avant septembre) ;
- une consolidation effectuée par le service financier ;
- des arbitrages effectués sous la conduite du directeur général des services en octobre.

La méthode utilisée apparaît suffisamment rigoureuse pour permettre de contrôler l'évolution des inscriptions budgétaires.

La lettre de cadrage est précise et particulièrement détaillée pour la partie concernant l'évolution de la masse salariale, qui constitue un enjeu majeur de maîtrise des charges de fonctionnement pour la collectivité.

Afin de formaliser sa démarche, la collectivité pourrait se doter d'un règlement budgétaire et financier¹⁶ permettant de :

- décrire les procédures de la collectivité, les faire connaître avec exactitude et se donner pour objectif de les suivre le plus précisément possible ;
- créer un référentiel commun et une culture de gestion que les directions et les services de la collectivité peuvent s'approprier ;
- rappeler les normes et respecter le principe de permanence des méthodes ;
- expliquer le fonctionnement des autorisations de programmes et des crédits de paiement.

3.1.2- Le calendrier d'adoption des documents budgétaires

Les dates de tenue du débat d'orientation budgétaire (DOB) et d'approbation des actes

¹⁴ Article 4.3.1 du règlement intérieur de l'EPFL du Dauphiné.

¹⁵ La fixation des objectifs s'appuie, depuis 2017, sur un outil de rétrospective/prospective permettant un pilotage financier plus précis.

¹⁶ Ce type de règlement est obligatoire pour les départements et les régions mais il demeure facultatif pour les communes et les EPCI.

administratifs ont respecté les délais prescrits par le code général des collectivités territoriales (CGCT).

La commune a choisi, jusqu'en 2018, d'adopter son budget primitif en janvier après avoir débattu des orientations budgétaires en décembre. Les engagements en investissement sont réinscrits, dès le budget primitif, en crédits nouveaux.

En conséquence, elle ne constate aucun reste à réaliser.

Le vote du compte administratif de l'année N intervient en mai (ou en juin) de l'année N+1 permettant alors l'intégration des résultats des années antérieures.

Pour l'exercice 2018, la collectivité a modifié son calendrier en adoptant son budget primitif en décembre après un DOB en novembre 2017.

Tableau 3 : Dates des délibérations budgétaires

Exercice (N)	Débat d'orientation budgétaire année N	Budget primitif année N	Compte administratif année N-1
2012	15/12/2011	19/01/2012	24/05/2012
2013	20/12/2012	24/01/2013	30/05/2013
2014	19/12/2013	16/01/2014	10/06/2014
2015	16/12/2014	20/01/2015	24/06/2015
2016	15/12/2015	27/01/2016	28/06/2016
2017	13/12/2016	24/01/2017	27/06/2017
2018	30/11/2017	19/12/2017	28/06/2018

Source : commune

3.2- L'information budgétaire

3.2.1- L'information du conseil municipal

L'article L. 2312-1 du CGCT rend obligatoire pour les exécutifs des communes de plus de 3 500 habitants la présentation d'un rapport d'orientation budgétaire (ROB) à l'assemblée dans les deux mois qui précèdent l'examen du budget. Le ROB donne lieu à un débat de l'assemblée délibérante, dans les conditions fixées par le règlement intérieur. Il doit être pris acte de ce débat par une délibération spécifique.

Le débat d'orientation budgétaire (DOB), préalable à l'adoption du budget, doit permettre à l'assemblée délibérante de se prononcer sur les orientations générales du budget de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette¹⁷.

Le DOB s'est déroulé dans les délais impartis (dans les deux mois précédant l'adoption du budget primitif) sur toute la période sous examen. Le ROB a peu évolué de 2011 à 2017. Son contenu est assez succinct mais comprend l'essentiel des informations prévues par la loi, à l'exception des engagements pluriannuels sommairement abordés.

La commune dispose pourtant d'une programmation pluriannuelle des investissements très développée, utilisée dans la préparation budgétaire et mise à jour régulièrement.

Cet outil pourrait être utilisé, sous une forme simplifiée, pour compléter le ROB avec les

¹⁷ Article L. 2312-1 du CGCT.

éléments prospectifs précis en investissement permettant une information plus complète de l'assemblée délibérante et du public¹⁸.

Il comporte, depuis 2016, une partie spécifique, relative au personnel, rendue obligatoire par le décret n° 2016-841 pour les communes de plus de 10 000 habitants.

Même si elle ne figure pas explicitement dans les obligations prévues par la loi, une approche prospective enrichit le débat d'orientation budgétaire.

L'absence de prospective constitue, jusqu'en 2017, l'autre lacune des ROB. Le DOB 2018 a donné lieu à une présentation plus détaillée présentant, pour la première fois, le développement permettant aux membres du conseil municipal et au public d'avoir une plus juste appréciation de la situation financière de la collectivité et de ses perspectives d'évolution.

La chambre invite la commune à poursuivre ses efforts dans la présentation d'un ROB, stabilisé dans sa forme, comprenant l'ensemble des informations indiquées dans l'article D. 2312-3 du CGCT issu du décret précité, en incluant les engagements pluriannuels de la collectivité (programme pluriannuel d'investissement - PPI).

3.2.2- La publicité des données

En application de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, les collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants doivent rendre accessibles en ligne les informations publiques se rapportant à leur territoire et disponibles sous format électronique.

Les budgets primitifs et les comptes administratifs, ainsi que leurs rapports de présentation, sont mis en ligne sur le site internet de la commune. Les informations financières données au public sont satisfaisantes. Des notes synthétiques, au formalisme constant, présentant les principales masses budgétaires, permettent une appréciation précise des enjeux financiers de la collectivité.

3.2.3- Les informations statistiques et les ratios

La définition de la capacité d'autofinancement brute (CAF brute ou épargne brute) utilisée par la commune (voir infra) introduit une difficulté dans l'interprétation des ratios présentés dans les documents budgétaires et dans les rapports de présentation, faisant référence à cet agrégat.

En effet, les moyennes des communes comparables qui permettent de mesurer les performances financières de la collectivité sont issues de données nationales de référence¹⁹ qui n'utilisent pas la même définition que celle adoptée par la commune (prise en compte des provisions et des travaux en régie).

En conséquence, la fiabilité des comparaisons est affectée par cette différence de méthode. L'épargne brute de l'année 2015 apparaît, dans les documents²⁰ de présentation budgétaire de la commune, à un niveau très inférieur (écart de près de 20 %) à celui retenu par les services de l'État (DGFIP et DGCL).

¹⁸ Les délibérations de mise à jour des autorisations de programme (AP), présentées régulièrement, ne suffisent pas à donner une image complète des engagements de la commune puisque les AP ne représentent qu'une partie des investissements prévus par la commune.

¹⁹ Site collectivités locales.gouv.fr.

²⁰ ROB 2018.

Cette différence est susceptible d'introduire des erreurs d'interprétation de ratios tels que le taux d'épargne²¹ et la capacité de désendettement²².

Ce dernier a été retenu dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 pour mesurer le niveau maximal d'endettement par type de collectivité²³.

Il est important que la commune se conforme à la définition retenue au niveau national, pour faire une plus juste appréciation de l'effort à consentir pour atteindre l'objectif fixé par la loi de programmation.

Les informations données dans le ROB 2018, 7,1 années de capacité de désendettement en 2015 et 4,8 années en 2016, doivent être corrigées à 6,2 années en 2015 et 4,9 en 2016.

La commune a pris en compte l'observation en modifiant les modalités de calcul de l'épargne brute lors de la présentation du CA 2017 en juin 2018.

Tableau 4 : Ecart dans le calcul de la CAF

Epargne brute/ CAF brute en k€	2014	2015	2016
Données DGFIP/DGCL	6 773	5 049	5 821
Données commune	6 634	4 171	5 946
Ecart	- 139	- 878	125

Source : données commune, DGFIP

3.2.4- Les annexes aux documents budgétaires

Cette partie du budget vise à compléter l'information des élus et des tiers sur certains éléments patrimoniaux, certains éléments relatifs aux engagements de la commune, ainsi que sur les services non individualisés qu'elle gère et sur les établissements publics qui lui sont rattachés. Elle comporte enfin diverses informations relatives à certaines dépenses ou recettes de fonctionnement essentielles, telles que le personnel et le vote des taux d'imposition. La production de ces états est obligatoire, ces éléments étant nécessaires aux membres de l'assemblée délibérante pour éclairer et aider à la prise des décisions relatives au budget.

La commune a correctement renseigné les annexes concernant notamment l'état de la dette, l'état des emprunts garantis et les éléments du bilan, pour le budget primitif et pour les comptes administratifs pendant les années sous contrôle.

Toutefois, si les avantages en nature accordés par la commune figurent bien dans les conventions passées avec les associations et organismes subventionnés au-delà de 23 000 € par an, cette information ne figure pas en annexe du budget comme prévu dans la maquette budgétaire. Or la commune accorde aux associations un certain nombre d'avantages en nature en complément de leurs subventions : mise à disposition de salles ou de locaux, prise en charge de coûts de fonctionnement (coût des abonnements, consommations de fluides).

La liste de l'ensemble de ces avantages doit figurer dans une annexe budgétaire prévue à cet effet.

²¹ Ce ratio (épargne brute/recettes réelles de fonctionnement) indique la part des recettes de fonctionnement qui peuvent être consacrées à l'investissement (dont le remboursement de la dette ayant servi à investir). Il s'agit de la part des recettes de fonctionnement qui ne sont pas absorbées par les dépenses récurrentes de fonctionnement.

²² La capacité de désendettement (ratio de solvabilité) se calcule en rapportant l'encours de dette en fin d'exercice à la capacité d'autofinancement brute (épargne brute) de l'exercice. Son résultat correspond au nombre d'années nécessaires au remboursement total de sa dette si la collectivité y consacrait toute son épargne.

²³ Le seuil maximal a été fixé à 12 années pour les communes.

La chambre engage la commune à remplir l'annexe budgétaire des avantages en nature aux associations afin de donner ainsi une information plus complète sur le niveau des aides accordées.

3.3- La régularité budgétaire et la fiabilité comptable

3.3.1- L'organisation budgétaire

L'organisation budgétaire a été simplifiée depuis 2012 à la suite de la cession de la majeure partie du patrimoine locatif de la commune en 2012 (suppression du budget annexe consacré à cette activité) et du transfert de la compétence eau à GAM (suppression du budget en 2016).

Un seul budget annexe (Monciné) subsiste en 2017, retraçant l'activité du cinéma municipal. Jusqu'en 2016, ce dernier était considéré comme un service public industriel et commercial (SPIC) et le budget annexe ne comprenait pas l'ensemble des dépenses consacrées à ce cinéma ; les dépenses de personnel étaient inscrites au budget principal. Cette présentation tronquée permettait d'afficher un équilibre fictif du budget annexe cinéma et d'éviter de justifier la subvention d'équilibre à un SPIC dont les conditions²⁴ sont encadrées par l'article L. 2224- 2 du CGCT.

Depuis 2017, la nature de l'activité du cinéma municipal principalement tournée vers le public scolaire avec une programmation différente des cinémas commerciaux, a conduit la commune à le transformer en service public administratif (SPA). L'ensemble des dépenses sont retracées dans ce budget dont le déficit d'exploitation est pris en charge par le budget principal par une subvention annuelle.

Ce changement correspond à l'activité réelle de ce service public et facilite l'appréciation de son coût.

La commune a développé la gestion pluriannuelle de ses principaux investissements en ouvrant des autorisations de programme déclinées en crédits de paiement annuels.

Au 31 décembre 2017, vingt et une autorisations de programme ont été ouvertes pour un montant de plus de 56 M€.

Toutefois une part importante des investissements (44,2 % en moyenne entre 2012 et 2017) n'est pas en gestion pluriannuelle.

Tableau 5 : Part des dépenses d'investissement en AP/CP

En k€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne annuelle
Dépenses d'équipement	15 017	13 632	12 920	11 949	10 629	7 406	71 553
Crédits de paiement mandatés (CP)	7 488	2 371	3 814	5 238	8 415	4 266	31 592
Part des crédits en AP/CP	49,9 %	17,4 %	29,5 %	43,8 %	79,2 %	57,6 %	44,2 %

Source : données commune, ANAFI

3.3.2- Les taux d'exécution du budget principal

Les taux d'exécution budgétaire, qui se définissent comme le rapport entre les sommes

²⁴ Les conditions posées par le CGCT sont difficilement applicables au cas d'un cinéma municipal.

effectivement engagées²⁵ ou perçues au cours de l'exercice et les sommes votées par l'assemblée délibérante, permettent d'apprécier la qualité de la prévision budgétaire.

Le taux de réalisation en fonctionnement est satisfaisant puisqu'il est de 96,68 % en moyenne pour les dépenses et de 111,25 % (102,02 % en enlevant l'année 2012 qui enregistre une recette exceptionnelle de cession) pour les recettes.

Le taux de réalisation des dépenses d'équipement est plus faible (64,49 % en moyenne), mais reste à un niveau moyen satisfaisant.

Le taux de réalisation des recettes d'équipement est très variable en raison du calendrier d'adoption du budget primitif qui ne permet pas l'intégration des résultats antérieurs et notamment des excédents générés par la cession exceptionnelle de 2012.

La collectivité inscrit au budget primitif, adopté en janvier, un important montant d'emprunt, nommé « d'équilibre » dans les documents de présentation du budget, dans l'attente de pouvoir intégrer les excédents après l'adoption du compte administratif en mai ou juin.

De plus, la commune n'a pas, entre 2012 et 2017, une pratique constante en matière de décisions modificatives pour réduire le volume d'emprunt « d'équilibre » prévu au budget primitif à la suite de l'intégration des résultats reportés (dont le volume est exceptionnellement important à Saint-Martin-d'Hères).

L'inscription d'emprunts non réalisés ne correspond pas à la réalité et affecte la sincérité des prévisions budgétaires. La commune pourrait adopter un calendrier budgétaire lui permettant de reprendre les résultats des exercices précédents et de ne plus pratiquer les « emprunts d'équilibre ».

A la suite des observations de la chambre, la commune a annulé l'inscription des emprunts d'équilibre par une décision modificative en juin 2018 après reprise des résultats 2017.

Tableau 6 : Taux de réalisation

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	moyenne 2011/2016
Dépenses réelles de fonctionnement	95,34 %	98,04 %	96,51 %	97,15 %	96,88 %	96,16 %	96,68 %
Recettes réelles de fonctionnement	157,37 %	101,80 %	103,88 %	99,27 %	103,55 %	101,61 %	111,25 %
Dépenses d'équipement	71,79 %	70,51 %	53,44 %	55,30 %	69,99 %	65,92 %	64,49 %
Recettes d'équipement	126,75 %	58,49 %	70,35 %	41,13 %	12,85 %	88,00 %	66,26 %

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

²⁵ La commune annulant ses engagements avant de les réinscrire au BP de l'année suivante, ne constate pas de restes à réaliser (de 2012 à 2016) ; le taux de réalisation des investissements est donc le rapport entre les dépenses et recettes d'investissement réalisées et les inscriptions budgétaires.

Tableau 7 : Taux de réalisation des emprunts prévus au BP de l'année N

Exercice (N)	Emprunts nouveaux inscrits aux BP N (en K€)	Emprunts réalisés au CA N (en K€)	Taux de réalisation
2013	10 501	0	0,0 %
2014	16 199	59	0,4 %
2015	14 234	0	0,0 %
2016	12 107	1 900	15,6 %
2017	9 038	4 000	44,2 %
Total (en K€)	62 079	5 959	9,6 %

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

3.3.3- Le rattachement des produits et des charges

Le volume des charges rattachées est assez faible (2,16 % des charges réelles de fonctionnement et 1,73 % des recettes réelles de fonctionnement) même s'il est en croissance.

L'augmentation importante en 2016 est due, en partie, en dépenses, à un rattachement erroné d'une facture de gaz²⁶ (rattachement de 407 786 € à l'exercice 2016 alors que le montant à rattacher aurait dû être limité à 153 725 €).

Pour les recettes, alors que la commune émettait en année N les titres correspondant à l'année N-1 des redevances d'occupation du domaine public (RODP), elle a rattaché²⁷ pour la seule année 2013, une recette de cette année en plus de celle perçue pour 2012, comptabilisant deux années de ressources sur le même exercice.

La commune doit veiller à l'exactitude des opérations de rattachement afin de respecter le principe de l'annualité budgétaire et de ne pas altérer l'analyse financière.

Tableau 8 : Part des rattachements

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne annuelle 2012/2017
Dépenses réelles fonctionnement	48 804 151	50 283 446	50 517 385	51 123 862	48 451 615	48 703 990	49 647 408
charges rattachées	527 329	596 871	756 901	1 210 078	2 000 409	1 322 061	1 068 942
Part des charges rattachées	1,08 %	1,19 %	1,50 %	2,37 %	4,13 %	2,71 %	2,16 %
Recettes réelles fonctionnement	92 746 303	57 520 260	58 449 670	55 843 375	55 665 238	55 193 013	62 569 643
produits rattachés	219 756	562 651	728 081	751 817	1 917 623	1 720 709	983 440
Part des produits rattachés	0,24 %	0,98 %	1,25 %	1,35 %	3,44 %	3,12 %	1,73 %

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

3.3.4- Les écritures d'affectation des résultats

L'article L. 2311-5 du CGCT dispose que les résultats sont affectés par l'assemblée délibérante après constatation des résultats définitifs lors du vote du compte administratif.

Le calendrier délibératif adopté par la commune pendant toute la période sous examen ne lui permet pas d'intégrer les résultats²⁸ de l'exercice précédent dès le vote du budget primitif, adopté en début d'année.

De 2012 à 2015, la commune connaît une situation particulière puisqu'elle ne dégage pas de

²⁶ Les comptes ont dû être retraités pour apprécier l'évolution réelle des dépenses de gestion (entre 2015, 2016 et 2017).

²⁷ Rattachement de 90 000 € au titre de la redevance 2013 « aribus ».

²⁸ Le calendrier adopté ne permet pas une reprise anticipée des résultats du fait de l'impossibilité pour le comptable de fournir une balance des comptes à cette période de l'année.

besoin de financement en investissement. Elle a choisi d'affecter l'ensemble de son excédent en fonctionnement à l'exception de l'année 2014 (affectation des résultats de 2013) où elle a affecté une partie de l'excédent (2 847 111 €) en investissement, afin d'annuler l'inscription d'emprunt « d'équilibre » prévu au budget primitif.

3.3.5- Les restes à réaliser

Le calendrier d'adoption des documents budgétaires a conduit la commune à ne pas constater de restes à réaliser jusqu'en 2017. Les engagements en investissement sont soldés en fin d'année et réinscrits au budget primitif en janvier de l'année N.

Cette pratique ne respecte pas les règles²⁹ posées par la comptabilité publique et affecte le résultat de clôture de l'exercice en investissement. Elle entraîne une évaluation erronée du besoin de financement et donc de l'affectation du résultat.

La constatation des restes à réaliser (RAR), en fin d'exercice, est obligatoire. Le solde des RAR constitue une partie du résultat de clôture de la section d'investissement avec le résultat comptable de l'exercice et le résultat reporté de l'exercice précédent.

En annulant, en fin d'année, les engagements en investissement, la commune ne respecte pas un principe budgétaire essentiel lié à la comptabilité d'engagement. En conséquence, en omettant les restes à réaliser, les comptes administratifs adoptés pour les exercices 2012 à 2016 ne traduisent pas la situation exacte des comptes de la collectivité.

Du fait de l'avancée, en décembre 2017, de l'adoption du budget primitif 2018, la commune a modifié sa pratique et constaté des restes à réaliser³⁰.

La chambre engage la commune à respecter l'ensemble des principes de la comptabilité d'engagement et à prendre en compte, comme elle l'a fait en 2017, pour chaque exercice, les restes à réaliser en investissement.

3.3.6- Les travaux en régie

L'instruction budgétaire 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.

Il est alors possible d'intégrer le coût des matériaux utilisés pour la construction par les services municipaux dans la base de calcul du fonds de compensation de la TVA.

Cette méthode a été utilisée par la commune à hauteur de plus de 300 k€ en 2012 avant de décroître progressivement et de disparaître en 2016.

Les moyens en personnel dont dispose la commune lui permettent de réaliser des immobilisations en régie et de bénéficier de remboursements supplémentaires de FCTVA.

La commune indique qu'elle a incité ses services à améliorer la fiabilité des imputations en investissement, et que la possibilité de bénéficier du FCTVA en fonctionnement ne justifie plus les coûts administratifs entraînés par les travaux en régie (gestion précise des stocks et opérations comptables complexes).

Les efforts d'imputation des dépenses en investissement sont complémentaires des travaux en régie. Ces derniers permettent de bénéficier du FCTVA sur des dépenses ne pouvant

²⁹ Instruction budgétaire M14 (Chapitre 5 : détermination des résultats, paragraphe 2 -les restes à réaliser p125).

³⁰ Le solde (négatif) des RAR s'élève en 2017 à plus de 2,5 M€.

relever de l'investissement (matériaux de construction par exemple et aussi frais correspondant aux personnels impliqués dans le processus de réalisation de l'immobilisation). De plus, les dépenses rendues éligibles au FCTVA par la loi de finance de 2016 sont limitées au domaine de la voirie.

La commune doit mettre en place l'organisation permettant une bonne comptabilisation des travaux en régie.

Tableau 9 : Evolution des travaux en régie

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Travaux en régie	312 325	190 054	138 899	78 183	0	35 986

Source : comptes administratifs commune, retraitements CRC

3.3.7- Les amortissements

Les durées d'amortissement des biens définies par la commune (délibération du 24 octobre 1996 complétée par des délibérations du 20 octobre 2011 et du 26 avril 2016) et figurant en annexe des documents budgétaires³¹, correspondent généralement au barème indicatif de l'instruction comptable M14³².

La commune a retenu pour certains biens des durées supérieures à la partie haute de la fourchette proposée (par exemple cinq ans pour les logiciels alors que l'instruction budgétaire suggère deux ans), mais les durées retenues pour d'autres immobilisations sont dans la fourchette basse proposée par l'instruction comptable (par exemple pour les véhicules).

Les dotations aux amortissements augmentent très fortement entre 2013 et 2014, passant de 2 266 k€ à 3 907 k€. Cette hausse est due à l'amortissement obligatoire³³ des subventions d'équipement versées aux concessionnaires (territoire 38) pour les opérations d'aménagement Neyrpic, Bru et Daudet.

La commune aurait pu réduire ses dotations aux amortissements en utilisant la possibilité ouverte par la loi de finances rectificative pour 2016 qui permet de neutraliser les amortissements des subventions d'équipement.

3.3.8- Les provisions

L'article R. 2321-2 du CGCT précise que « la commune peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré ».

Une provision de 800 k€ a été constituée en 2015 dans le cadre du transfert de la compétence eau à la métropole, de la clôture du budget annexe de l'eau et de l'intégration, sur le budget principal, d'un montant d'impayés important (1,2 M€).

Jusqu'au transfert, la commune admettait 80 k€ par an en non-valeur sur le budget annexe eau. Elle a décidé de provisionner une somme équivalente à « dix ans d'impayés » afin d'alléger l'éventuel poids budgétaire que pouvait engendrer ce passif.

Cette provision a été reprise en 2016 à hauteur de 105 030,62 €, puis en 2017 à hauteur de 576 958,18 €, le solde de la provision est donc de 118 k€ fin 2017.

³¹ A la suite des remarques de la chambre, la commune a complété son annexe budgétaire pour la CA 2017 en reprenant exhaustivement le contenu des délibérations concernant les durées d'amortissement.

³² Instruction budgétaire et comptable M14 TOME 1 pages 40 et 41.

³³ Durée d'amortissement de cinq ans.

3.3.9- Les régies d'avances et de recettes

Le large périmètre des services publics assurés directement par la commune conduit, malgré le regroupement à la fin de 2017 de sept régies du secteur de la petite enfance, à un grand nombre de régies :

- ♦ seize régies de recettes ;
- ♦ dix régies d'avances ;
- ♦ deux régies de recettes et d'avances.

La commune met à disposition des personnels en charge des régies plusieurs documents sur l'intranet communal : par exemple, un guide du régisseur, la procédure de mise en responsabilité et les modalités de nomination.

Des notes de service concernant le circuit comptable propre aux régies et précisant les conditions de tenue de la comptabilité ont aussi été produites.

De nombreuses régies de recettes et de dépenses (cinéma, salle de spectacle, services liés à l'enfance) sont dispersées physiquement du fait de l'absence d'un guichet unique, ce qui multiplie le nombre des agents responsables des régies.

Pour autant, la commune n'a pas mis en œuvre de procédure spécifique de contrôle interne de ses régies, se reposant sur les contrôles périodiques effectués par le comptable public. Ainsi, les comptes rendus de contrôles fournis par l'ordonnateur sont ceux effectués par le comptable.

La chambre attire l'attention de l'ordonnateur sur la nécessité de procéder lui-même au contrôle régulier des régies de recettes et d'avances, conformément à l'article R. 1617-17 du CGCT qui précise que : « *les régisseurs de recettes, d'avances ainsi que de recettes et d'avances [...] sont soumis aux contrôles [...] de l'ordonnateur* ».

3.3.10- L'actif

Le rapprochement de l'inventaire du patrimoine tenu par la commune et de l'état de l'actif du comptable au 31 décembre 2016 fait apparaître un écart global de 64 542 k€ sur la valeur nette comptable totale de l'état de l'actif.

Ces écarts, constatés principalement sur la valeur d'origine des acquisitions, de la reprise partielle de l'actif des budgets annexes supprimés et de la divergence sur les durées d'amortissement des biens, devront être corrigés.

Une partie de ce travail a été effectuée en 2017 et poursuivie en 2018, mais les écarts demeurent importants. Ils proviennent principalement du maintien, dans l'actif du comptable, des immobilisations mises à disposition de GAM, dans le cadre des transferts de compétences.

Le bilan de la collectivité doit donner une image fidèle, complète et sincère de sa situation patrimoniale. L'ordonnateur, qui a connaissance de l'ensemble des opérations de nature patrimoniale dès leur conception, doit être en mesure de fournir toutes les informations nécessaires à leur correct enregistrement comptable (exhaustivité, valorisation notamment). Cette démarche doit permettre à la collectivité de répondre aux exigences de régularité et « d'image fidèle » des comptes. Une tenue rigoureuse de l'inventaire permet donc de fiabiliser un élément important du bilan des collectivités.

La chambre invite la commune à mettre en cohérence son inventaire avec l'état de l'actif du comptable.

Tableau 10 : Ecarts constatés entre l'état de l'actif tenu par le trésorier et l'inventaire comptable tenu par l'ordonnateur au 31 décembre 2016

En K€	Valeur brute	Amortissements	Valeur nette
Trésor public	349 846	29 341	320 505
Commune budget principal	283 352	27 389	255 963
Ecarts	- 66 494	- 1 952	- 64 542

Source : compte de gestion et commune

4- L'ANALYSE FINANCIERE

4.1- La méthode retenue

L'analyse financière s'appuie sur le logiciel des juridictions financières. Ce dernier retranche les atténuations de charges des dépenses et les atténuations de produits en recettes afin de présenter des soldes nets³⁴.

Le périmètre retenu est celui du budget principal. Depuis 2012, plusieurs budgets annexes ont été supprimés du fait de la vente du patrimoine immobilier locatif de la commune et du transfert de compétences à GAM. Le budget cinéma est, à partir de 2016, le seul budget annexe. Il ne représente qu'une part très faible des dépenses de fonctionnement de la commune et ne porte pas d'investissement significatif. Le budget principal représente ainsi 99,29 % des dépenses de fonctionnement totales et 99,75 % des dépenses d'investissement au compte administratif 2016. La dette est intégralement portée par le budget principal.

Les données exploitées concernent la période 2012/2017 avec une césure en 2016, année marquée par un retournement de tendance dans l'évolution des dépenses de fonctionnement confirmé partiellement en 2017.

Les sources des tableaux sont, sauf exceptions mentionnées, les comptes de gestion de la commune, retraités par le logiciel d'analyse financière des juridictions financières. Les références aux communes comparables sont, sauf indication différente, celles des communes de 20 000 à 50 000 habitants appartenant à un groupement à fiscalité propre.

³⁴ Pour le calcul de la CAF, conformément à la position adoptée par la DGFIP et en cohérence avec les données publiques figurant sur le site <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/>, les provisions (ainsi que parallèlement les reprises sur provisions) ne sont pas déduites de la CAF même lorsqu'elles sont semi-budgétaires (choix effectué par Saint-Martin-d'Hères).

4.2- Observation préalable

L'analyse financière de la commune de Saint-Martin-d'Hères entre 2012 et 2017 est fortement influencée³⁵ par la cession de la plus grande partie de son patrimoine locatif immobilier en 2012.

La recette exceptionnelle de 33,3 M€, perçue à cette occasion, modifie en profondeur les modalités de financement des investissements de la collectivité, en permettant d'éviter ou de limiter le recours à l'emprunt.

Le caractère exceptionnel de cet événement relativise donc les interprétations sur la situation financière structurelle de la commune et conduit à analyser les choix de la commune pour l'utilisation de cette ressource.

4.3- L'évolution des soldes d'épargne

La capacité d'autofinancement (épargne ou CAF brute) correspond à l'ensemble des ressources financières générées par les opérations de gestion de la commune et dont elle peut disposer pour couvrir ses besoins financiers. Elle mesure sa capacité à financer sur ses propres ressources, ses besoins en investissements et le remboursement de sa dette. Elle peut s'analyser comme une ressource durable représentant l'excédent de ressources internes dégagées par son activité.

La commune de Saint-Martin-d'Hères connaît entre 2012 et 2016 une baisse continue de la charge de sa dette et particulièrement de la part des intérêts avant une légère hausse en 2017. C'est donc l'évolution de l'excédent brut de fonctionnement (EBF) qui conditionne celle de la capacité d'autofinancement.

En 2012, la commune dégage un EBF d'un niveau satisfaisant mais exceptionnel³⁶ par rapport à ses produits de gestion (19,5 %³⁷). Jusqu'en 2015, l'augmentation régulière des charges de gestion (+ 1,82 % en moyenne annuelle) associée à une baisse sensible des produits de gestion (- 1,86 % en moyenne annuelle), entraîne une détérioration de l'EBE qui atteint 10,1 % des dépenses de gestion en 2015, soit un niveau habituellement considéré comme insuffisant.

A partir de 2016, la commune inverse la tendance constatée depuis 2012 en baissant ses charges de gestion plus fortement que ses produits. En conséquence, les soldes de gestion se rétablissent pour atteindre des niveaux qui restent faibles pour l'EBE (11,9 % en 2017) mais proches des seuils considérés comme satisfaisants pour la CAF brute (11,3 % en 2017) et la CAF nette, du fait du faible volume des dépenses d'intérêt et de capital de la dette, et de l'orientation favorable de leur évolution.

En considérant l'année 2012 comme exceptionnelle, du fait du double versement d'une dotation départementale³⁸, la commune a réussi à limiter l'érosion de son épargne qui demeure satisfaisante à l'issue de l'exercice 2017.

³⁵ La cession du patrimoine immobilier locatif de la commune est sans incidence sur les soldes de gestion puisque le produit des cessions (compte 775) est déduit des recettes de fonctionnement mais elle modifie les modalités de financement des investissements en augmentant très fortement le fonds de roulement.

³⁶ Pour la raison évoquée ci-dessous (double versement du FDPTP en 2012).

³⁷ Un EBF autour de 20 % des dépenses de gestion est usuellement considéré comme satisfaisant.

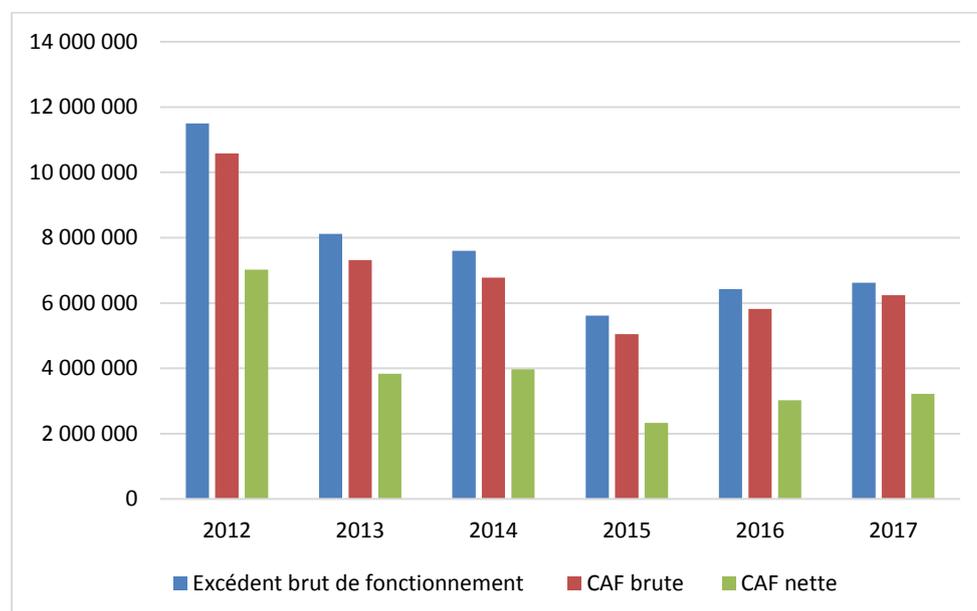
³⁸ Les conditions de versement du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) ont été modifiées en 2012, conduisant à la fin du décalage d'une année de ce fonds et donc à un double versement en 2012. La recette exceptionnelle, perçue en 2012, est de plus de 2 M€, et se répercute sur l'ensemble des soldes intermédiaires.

Tableau 11 : La capacité d'autofinancement

en €	2012	2013	2014	2015	Var. ann. moyenne 2012/15	2016	2017	Var. ann. moyenne 2016/17
Produits de gestion (A)	59 101 001	57 099 069	57 330 590	55 857 035	- 1,86 %	55 104 594	55 395 087	- 0,41 %
Charges de gestion (B)	47 598 686	48 983 110	49 732 729	50 241 141	+ 1,82 %	48 682 872	48 778 203	- 1,47 %
EBF (A-B)	11 502 316	8 115 958	7 597 860	5 615 894	- 21,26 %	6 421 722	6 616 885	+ 8,55 %
en % des produits de gestion	19,5 %	14,2 %	13,3 %	10,1 %	- 19,76 %	11,7 %	11,9 %	+ 9,00 %
+/- Résultat financier	- 880 551	- 785 200	- 709 049	- 610 607	- 11,49 %	- 524 779	- 498 561	- 9,64 %
+/- produits et charges excep.	- 45 136	- 16 570	- 115 656	43 947	- 199,11 %	- 75 625	122 382	+ 66,88 %
= CAF brute	10 576 629	7 314 189	6 773 156	5 049 234	- 21,84 %	5 821 318	6 240 706	+ 11,17 %
en % des produits de gestion	17,9 %	12,8 %	11,8 %	9,0 %	- 20,36 %	10,6 %	11,3 %	+ 11,64 %
- Annuité en capital de la dette	3 556 248	3 480 177	2 804 315	2 721 394	- 8,53 %	2 796 412	3 019 164	+ 5,33 %
= CAF nette ou disponible (C)	7 020 380	3 834 011	3 968 841	2 327 839	- 30,79 %	3 024 906	3 221 542	+ 17,64 %

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Graphique 1 : Evolution des soldes de gestion



Source : comptes de gestion, retraitements CRC

4.4- L'évolution des produits de gestion

4.4.1- L'évolution du produit fiscal

La part relative du produit de la fiscalité par rapport aux recettes de gestion est dans la moyenne des communes comparables.

La particularité de la fiscalité de Saint-Martin-d'Hères réside dans le poids atypique de la taxe sur le foncier bâti (TFB) dans les ressources fiscales (61,56 % en 2017) ainsi que dans les recettes de gestion (27,81 % en 2017). Cette situation s'explique par le niveau exceptionnellement³⁹ élevé du taux de TFB mais aussi par la faiblesse des bases d'imposition dont dispose la commune.

La politique d'abattements conduit aussi à une minoration des bases imposables de TH et, en

³⁹ Plusieurs communes de la métropole grenobloise, proches de Saint-Martin-d'Hères, ont une structure de taux comparable : taux de TFB en 2016 de 41,14 % à Echirolles, 38,86 % à Eybens, 40,85 % à Fontaine et 36,73 % à Grenoble.

conséquence, du produit perçu par la commune.

Tableau 12 : Part de la TFB dans les recettes de gestion

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ressources fiscales propres	22 955 878	23 659 583	24 047 812	24 479 590	24 944 506	25 025 027
dont produit TFB	14 150 532	14 492 616	14 760 127	14 993 991	15 192 895	15 405 077
Produits de gestion (A)	59 101 001	57 099 069	57 330 590	55 857 035	55 104 594	55 395 087
part de la fiscalité dans les produits de gestion	38,84 %	41,44 %	41,95 %	43,83 %	45,27 %	45,18 %
part de la TFB dans la fiscalité	61,64 %	61,25 %	61,38 %	61,25 %	60,91 %	61,56 %
part de la TFB dans les produits de gestion	23,94 %	25,38 %	25,75 %	26,84 %	27,57 %	27,81 %

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

La commune étant membre d'un EPCI à fiscalité professionnelle unique, ses ressources fiscales propres reposent uniquement sur les taxes foncières bâti (TFB), non bâtie (TFNB)⁴⁰ et sur la taxe d'habitation (TH).

Les bases de ces taxes sont faibles en regard des moyennes constatées⁴¹ :

- ♦ 975 € par habitant contre 1 396 € pour la TH ;
- ♦ 983 € par habitant contre 1 400 € pour la TFB ;

Le produit de la taxe d'habitation est nettement plus bas que celui-ci la moyenne des communes comparables (196 € par habitant contre 279 €).

Cette faiblesse s'explique par le niveau bas des valeurs locatives moyennes de la commune (inférieures de plus de 40 % aux valeurs moyennes des communes comparables), mais aussi par une politique d'abattements généreuse de la taxe d'habitation qui vient amputer le volume des bases taxables de 6 939 k€ en 2016 (à comparer au montant des bases de TH taxables en 2016 soit 37 633 k€).

La politique d'abattements décidée par la commune, conduit à une réfaction de 15,57 % des bases de TH, et à une renonciation de produit fiscal qui s'élève à 1 393 k€.

Le produit fiscal perçu par la commune évolue entre 2012 et 2017 uniquement du fait de la revalorisation forfaitaire des valeurs locatives et de la variation des bases physiques. Les taux restent sans changement sur cette période à un niveau proche de la moyenne (20,08 % alors que la moyenne des communes comparables est de 19,99 % en 2016) pour la taxe d'habitation, et à un niveau très élevé pour les taxes foncières : 40,04 % contre 23,19 % pour les communes comparables pour la TFB et 92,80 % contre 55,24 % pour la TFNB.

Un effort fiscal⁴² de 1,69 en 2017, place Saint-Martin-d'Hères parmi les communes à forte pression fiscale (moyenne de 1,21 pour les communes comparables).

⁴⁰ Le produit de TFNB (64 k€ en 2016), stable pendant la période sous examen, est sans incidence sur l'évolution des ressources de la collectivité. La part négligeable du produit de la TFNB conduit à ne pas développer l'analyse concernant l'évolution de cette taxe pour la commune de Saint-Martin-d'Hères.

⁴¹ Données DGFIP 2016.

⁴² Cet indicateur rapporte le produit de la taxe d'habitation, des deux taxes foncières et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères perçues sur le territoire de la commune et le potentiel fiscal trois taxes (produit fiscal théorique qui reviendrait à la commune si l'on appliquait aux bases locales les taux moyens nationaux).

Les marges de manœuvre fiscales de la commune sont restreintes du fait, d'une part, de la faiblesse des bases (valeurs locatives) et, d'autre part, du taux élevé de TFB aboutissant à un effort fiscal très supérieur à la moyenne.

L'augmentation des recettes fiscales repose quasi exclusivement sur le dynamisme des bases de foncier bâti largement corrélé au succès des opérations de réaménagement urbain.

Tableau 13 : Evolution des bases de TH

Taxe habitation	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Variation forfaitaire	+ 1,80 %	+ 1,80 %	+ 0,90 %	+ 0,90 %	+ 1,00 %	+ 0,40 %
Variation physique	+ 1,50 %	+ 2,64 %	+ 0,48 %	+ 2,60 %	- 3,23 % ⁴³	- 1,22 %
Variation des taux	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Évolution totale TH	+ 3,30 %	+ 4,44 %	+ 1,38 %	+ 3,50 %	- 2,23 %	- 0,82 %

Source : état fiscal 1288, retraitements CRC

Tableau 14 : Evolution des bases de TFB

Taxe foncière Bâti	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Variation forfaitaire	+ 1,80 %	+ 1,80 %	+ 0,90 %	+ 0,90 %	+ 1,00 %	+ 0,40 %
Variation physique	+ 1,83 %	+ 0,62 %	+ 0,95 %	+ 0,69 %	+ 0,32 %	+ 1,00 %
Variation des taux	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Évolution totale TFB	+ 3,63 %	+ 2,42 %	+ 1,85 %	+ 1,59 %	+ 1,32 %	+ 1,40 %

Source : état fiscal 1288, retraitements CRC

Tableau 15 : Bases exonérées par abattement et produits non perçu

		Taux de base	Taux complémentaire (commune)	Bases exonérées par la commune	Produit non perçu
Abattements obligatoires	1 ^{ère} et 2 ^{ème} personnes à charge	10 %	5 %	932 337 €	187 213 €
	à partir de la 3 ^{ème} personne à charge	15 %	5 %	149 295 €	29 978 €
Abattements facultatifs	abattement général à la base		15 %	5 855 632 €	1 175 811 €
	spécial handicapés		10 %	2 520 €	506 €
Total				6 939 784 €	1 393 509 €

Source : état fiscal 1386 bis TH, retraitements CRC

4.4.2- L'évolution des recettes d'exploitation

Les recettes d'exploitation sont essentiellement composées, d'une part, des produits issus des prestations de services fournies par la commune à sa population (crèches, restauration scolaire principalement) et, d'autre part, de remboursements de mises à disposition de personnel à GAM, au budget annexe cinéma et à plusieurs associations.

Les ressources d'exploitation sont stables du fait du périmètre quasiment inchangé des services publics assurés en régie par la commune et d'une pratique constante de facturation des mises à disposition de personnel.

⁴³ La baisse des bases de TH de la commune est une conséquence des aménagements des tranches d'imposition pour pallier les incidences de la suppression de la demie part des veufs et des veuves.

Tableau 16 : Evolution des ressources d'exploitation

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Ventes marchandises	5 482	9 799	10 482	8 225	64 129	41 138	+ 49,6 %
Domaine et récoltes	304 832	399 763	326 856	244 495	52 420 ⁴⁴	229 886	- 5,5 %
Travaux, études	2 011 311	2 090 077	2 193 987	2 222 794	2 303 238	2 227 328	+ 2,1 %
MàD de personnel	263 903	294 284	360 337	665 577	364 841	453 663	+ 11,4 %
Remb. de frais	194 990	245 093	267 307	351 925	461 207	317 429	+ 10,2 %
Revenus locatifs	565 416	370 548	343 589	284 165	422 551	290 108	- 12,5 %
Ressources d'exploitation	3 345 936	3 409 564	3 502 558	3 777 181	3 668 386	3 559 552	+ 1,2 %

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

4.4.3- L'évolution des recettes institutionnelles

Saint-Martin-d'Hères se distingue par le niveau élevé de la dotation d'aménagement (dotation de solidarité urbaine et dotation nationale de péréquation) qui atténue les effets de la baisse de la part forfaitaire. L'évolution globale de la dotation globale de fonctionnement (DGF) totale, part forfaitaire et part aménagement, est réduite à - 14,9 % entre 2012 et 2017 du fait du dynamisme de la DSU.

4.4.3.1- La DGF forfaitaire fortement réduite

La dotation forfaitaire des communes est une composante⁴⁵ de la dotation globale de fonctionnement. C'est cette dotation qui supporte prioritairement l'effort de la contribution au redressement des finances publiques⁴⁶.

La commune de Saint-Martin-d'Hères, comme l'ensemble du bloc communal, connaît une forte baisse de sa DGF forfaitaire passée de 2012 à 2017 de 8 198 499 € à 4 958 456 €, soit une baisse de 39,5 %.

Toutefois, le profil socio-économique de la commune (population à bas revenu et bases fiscales faibles), permet à la commune d'obtenir une compensation partielle de cette perte de ressources en bénéficiant de la péréquation verticale nationale que constitue la part aménagement de la DGF (part DSU pour Saint-Martin-d'Hères).

4.4.3.2- Le dynamisme de la part aménagement de la DGF

La commune est éligible à la dotation de solidarité urbaine (DSU) du fait de son potentiel financier relativement bas par rapport à la moyenne des communes comparables et de son revenu moyen par habitant très inférieur à la moyenne⁴⁷.

Si la DGF forfaitaire a été minorée dans le cadre de la contribution nationale au rétablissement des finances publiques, l'enveloppe consacrée à la DSU a été préservée et a même connu de fortes augmentations, + 9,4 % entre 2016 et 2017 notamment.

La perte de 40 % de la DGF forfaitaire entre 2012 et 2017 est partiellement compensée par la

⁴⁴ La baisse très importante en 2016 est due à l'absence d'émission de titre concernant les conventions avec SMTC (voir supra).

⁴⁵ La DGF des communes est composée d'une part forfaitaire et d'une part aménagement (comprenant la dotation de solidarité urbaine, la dotation de solidarité rurale et la dotation nationale de péréquation).

⁴⁶ Le prélèvement s'effectue sur la part forfaitaire de la DGF, pour les communes, alors que la part aménagement connaît des progressions importantes (voir développement infra).

⁴⁷ Ces deux indicateurs représentent 60 % dans la pondération des critères retenus pour calculer l'indice synthétique.

croissance forte de la DSU sur la même période (+ 74,3 %).

Les indicateurs socio-économiques dégradés de la commune sont pris en compte pour calculer l'indice synthétique⁴⁸ utilisé pour classer les communes et proportionner les montants attribués ; cela lui permet d'atténuer la perte de ressources de DGF.

Elle se situe depuis 2014 en dessous du 250^{ème} rang de DSU (155^{ème} rang en 2017), limite d'éligibilité à la DSU « cible »⁴⁹.

Cette évolution permet à la commune de conserver un niveau de DGF totale relativement élevé par rapport aux communes comparables (259 € par habitant contre 211 € par habitant en moyenne pour les communes comparables en 2016).

Sa position au-dessous du 250^{ème} rang de DSU lui permet :

- d'être exonérée⁵⁰, depuis 2016, de contribution au fond de péréquation communal et intercommunal (FPIC) alors qu'elle appartient à un ensemble intercommunal fortement contributeur (GAM et ses communes ont versé 6,4 M€ au titre du fond de péréquation intercommunal et communal (FPIC) en 2017 dont 4,8 M€ pris en charge par les communes) ;
- d'échapper en 2018 à la baisse de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)⁵¹.

Tableau 17 : Evolution des dotations

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2017/2012
DGF forfaitaire	8 198 499	8 172 548	7 806 456	6 768 499	5 573 596	4 958 456	- 39,5 %
DSU	2 422 486	2 464 880	2 626 220	3 295 175	3 931 350	4 220 850	+ 74,2 %
DNP	740 499	657 826	566 890	536 112	450 872	485 651	- 34,4 %
Total DGF	11 361 484	11 295 254	10 999 566	10 599 786	9 955 818	9 664 957	- 14,9 %
Rang DSU	274	275	236	178	174	155	

Source : fiches DGF DGCL

4.4.4- Les relations financières avec GAM

Le budget de la commune comprend, comme pour toutes les communes appartenant à un EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU), des versements importants provenant de GAM.

Les flux directs sont l'attribution de compensation (AC)⁵² et la dotation de solidarité

⁴⁸ La pondération a été modifiée en 2017 pour mieux tenir compte du revenu par habitant dont la pondération a été portée à 30 % (au lieu de 15 %), alors que celle du potentiel financier était ramenée à 30 % (au lieu de 45 %). Elle est favorable à Saint-Martin-d'Hères du fait de son revenu par habitant très bas par rapport à la moyenne (plus de différence que pour le critère potentiel financier).

⁴⁹ La DSU « cible » constituait, jusqu'en 2016, une part spécifique dont l'enveloppe globale a été, à plusieurs reprises, fortement réévaluée.

⁵⁰ La situation particulière de Saint-Martin-d'Hères, commune aux bases fiscales faibles et à la population dont le revenu moyen est bas, au sein d'un ensemble intercommunal plus riche que la moyenne, entrainerait sa contribution au FPIC alors qu'elle bénéficie par ailleurs de la péréquation verticale par la DSU ; cette situation paradoxale a été pointée par la Cour des comptes dans son rapport 2016.

⁵¹ La loi de finance pour 2018 a prévu d'inclure la DCRTP dans les variables d'ajustement de la DGF mais d'exonérer les communes éligibles à la DSU.

⁵² L'AC correspond à une neutralisation budgétaire du passage à la fiscalité professionnelle unique et des transferts de compétences qui sont intervenues depuis cette transformation.

communautaire (DSC)⁵³, alors que le fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC) est versé (ou prélevé) par l'État sur la base de critères mesurés au niveau intercommunal. Si le niveau de l'AC est relativement stable et pérenne (à périmètre constant) celui de la DSC peut être sujet à fluctuations.

Le montant de l'AC a baissé fortement en 2016 à la suite de l'évaluation des charges transférées par la CLETC. Le prélèvement de 1 479 k€ est lié principalement au transfert de la voirie (1 201 k€).

Tableau 18 : Flux provenant de GAM

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Attribution de compensation brute	7 370 100	7 370 100	7 370 100	5 891 217	5 820 742	5 818 151
Dotation de solidarité communautaire	3 586 803	3 586 803	3 586 803	3 586 803	3 586 803	3 586 803
Total versements GAM	10 956 903	10 956 903	10 956 903	9 478 020	9 407 545	9 404 954
Produits de gestion	59 101 001	57 099 069	57 330 590	55 857 035	55 104 594	55 395 087
Epargne brute	10 576 629	7 314 189	6 773 156	5 049 234	5 821 318	6 240 706
Versements GAM/ Produits de gestion	18,54 %	19,19 %	19,11 %	16,97 %	17,07 %	16,98 %

Source : comptes de gestion, données communes et GAM, retraitements crc

Tableau 19 : Evolution des versements au FPIC

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Montant FPIC	- 17 259	- 96 799	- 125 594	- 72 648 ⁵⁴	0	0

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Les conséquences financières des transferts réalisés vers GAM n'ont pas toujours été complètement prises en compte.

Le cas de la voirie est un exemple des difficultés rencontrées pour assurer (par les travaux de la CLETC), la neutralité financière de ces transferts.

Jusqu'en 2012, la commune disposait de conventions⁵⁵ avec le syndicat mixte des transports (SMTC) pour les lignes desservant Saint-Martin-d'Hères ainsi que pour les abribus. Depuis 2015, ces conventions, liées pour l'essentiel, à l'occupation du domaine public⁵⁶, auraient dû être transférées à l'EPCI (GAM) qui s'est substitué à la commune dans l'exercice de la compétence voirie, et la CLETC aurait dû être réunie afin d'assurer la neutralité financière du transfert par la modification de l'AC versée à la commune.

La commune, après une interruption en 2016, continue pourtant d'émettre des titres⁵⁷ de recettes à l'encontre de SMTC (non réglés à ce jour), en application des conventions non transférées à GAM.

Le montant total des versements prévus par ces conventions est de 170 k€ par an.

La question de la redevance d'occupation du domaine public (RODP) liée aux fourreaux informatiques n'a pas été réglée.

⁵³ La DSC traduit la solidarité directe au sein du groupement intercommunal. Ses modalités de répartition sont contraintes par la loi qui impose de tenir compte du potentiel fiscal (ou financier) inversé et de la population.

⁵⁴ En 2015, la commune a bénéficié d'une réduction de 50 % de sa contribution avant d'être exonérée totalement en 2016 et 2017.

⁵⁵ Ces conventions concernent principalement les conditions de versement des redevances d'occupation du domaine public (RODP) ainsi que le remboursement des travaux de nettoyage des espaces publics concernés assurés par la commune.

⁵⁶ GAM conteste la légalité des conventions en ce qui concerne la RODP.

⁵⁷ Les titres ont été émis en 2015 (pour l'année 2014), mais pas en 2016, et à nouveau en 2017 (pour l'année 2015).

L'absence de recouvrement de la redevance d'occupation du domaine public auprès des utilisateurs constitue une perte de ressources pour les collectivités (commune ou EPCI) et ces dernières devront rapidement s'entendre pour définir les limites précises de leurs compétences respectives.

La taxe d'aménagement (TA) constitue la taxe unique s'appliquant aux constructeurs, pour le financement des équipements publics liés au développement de l'urbanisation. Elle est instituée de plein droit dans les métropoles, sauf renonciation expresse par délibération du conseil communautaire.

Un mécanisme de reversement d'une part de la taxe d'aménagement intercommunale est prévu pour prendre en compte la charge des équipements publics qui reste assumée par les communes.

Depuis le 1^{er} janvier 2015 et le passage en métropole, GAM bénéficie de l'intégralité de la TA pour les nouveaux aménagements, alors que ses communes membres continuent à supporter les coûts d'une partie de ceux-ci.

Cette situation pourrait être particulièrement pénalisante pour Saint-Martin-d'Hères qui conduit plusieurs opérations d'aménagement d'importance sur son territoire.

Le montant total de la taxe d'aménagement perçu par GAM s'élève à plus de 3 M€ en 2017 dont 94 k€ pour des opérations situées sur la commune de Saint-Martin-d'Hères.

Plus de trois ans après le passage en métropole, la perte de ressources subie par la commune justifierait de faire une priorité du recouvrement des redevances d'occupation du domaine public et de la question du partage de la taxe d'aménagement.

Depuis 2014 des discussions, non encore abouties, sont engagées avec GAM pour adopter un pacte financier et fiscal qui permettrait de régler ces difficultés.

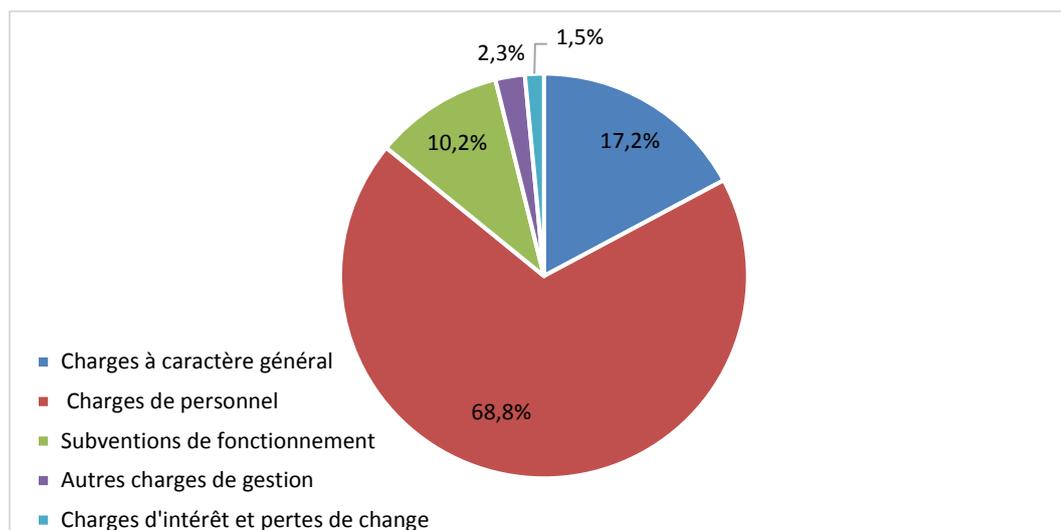
4.5- L'évolution des charges de gestion

Les charges de gestion présentent une grande dépendance aux dépenses de personnel, représentant près de 70 % de l'ensemble des charges.

La contraction des autres charges de gestion depuis 2015⁵⁸ renforce la part de ces dépenses en 2017 malgré l'amorce d'une baisse de leur volume en 2016.

⁵⁸ Contraction liée aux transferts de charges à GAM.

Graphique 2 : Structure moyenne 2012/2017



Source : comptes de gestion, retraitements CRC

4.5.1- Les charges à caractère général

Afin d'apprécier l'évolution des charges à caractère général, des retraitements doivent être effectués pour neutraliser l'effet d'un rattachement erroné sur l'année 2016 d'une facture de combustible de 2017. Les tableaux ci-dessous prennent en compte cette erreur de rattachement (voir supra).

Même si la part des charges à caractère général dans l'ensemble des dépenses de fonctionnement est relativement modeste (17,2 %), la maîtrise de leur évolution est un enjeu important pour la collectivité. De 2011 à 2017, ces charges sont en baisse constante (- 2,30 % en moyenne annuelle). L'essentiel des économies concerne les achats et plus particulièrement les dépenses d'énergie et de combustibles grâce à des marchés beaucoup plus avantageux et une gestion plus rigoureuse.

La prise en charge, par le budget du CCAS, de dépenses auparavant assumées par le budget de la commune, ainsi que le transfert de compétences vers la métropole, intervenu en 2015, expliquent aussi l'importance de la baisse constatée.

Tableau 20 : Evolution des charges à caractère général

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	9 202 043	9 088 280	8 480 243	8 762 227	8 050 402	7 640 138	- 3,7 %
Dont achats	5 071 923	4 885 170	4 532 052	4 501 069	4 230 384	3 576 366	- 6,7 %
Dont locations	734 710	717 054	703 801	870 562	1 009 767	719 742	- 0,4 %
Dont entretien et réparations	633 573	578 530	493 010	583 070	562 136	713 494	+ 2,4 %
Dont assurances	184 951	195 883	208 344	220 637	217 915	215 160	3,1 %
Dont autres services extérieurs	576 742	553 436	514 289	484 908	544 892	491 650	- 3,1 %
Dont prestations de services	835 546	988 941	937 683	839 716	768 303	715 342	- 3,1 %
Dont honoraires, études	151 468	224 639	189 165	152 986	184 533	202 816	+ 6,0 %
Dont publicité et publications	464 194	372 373	350 372	369 250	298 598	306 894	- 7,9 %
Dont déplacements et missions	109 774	99 072	95 709	92 093	71 595	54 466	- 13,1 %
Dont frais postaux et télécom	299 130	285 365	250 515	195 793	220 902	222 044	- 5,8 %

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Tableau 21 : Evolutions des comptes combustibles et énergie

En €	2015	2 016	2 017	Ecart 2017/2015
60612 énergie électricité	941 642	985 642	815 458	- 126 184
60621 combustibles	645 555	374 530	366 260	- 279 295

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

4.5.2- Les charges de personnel

La maîtrise de l'évolution des charges de personnel constitue un enjeu renforcé par son poids très important dans les dépenses de gestion.

La commune formalise, dans sa lettre de cadrage budgétaire⁵⁹, des objectifs en matière d'évolution de sa masse salariale.

L'analyse de ce poste budgétaire n'est possible qu'après retraitement des données des comptes administratifs pour effectuer des comparaisons à périmètre constant, pour prendre en compte les modifications intervenues :

- ♦ en 2013 : abandon du versement direct de certains salaires des maisons des jeunes et de la culture (MJC), remplacé par des subventions aux organismes employeurs ;
- ♦ en 2015 : transferts de personnels à GAM ;
- ♦ en 2016 : imputation du personnel lié au cinéma sur le budget annexe.

De 2012 à 2015, la croissance des dépenses à périmètre constant est soutenue. Une croissance annuelle comprise entre 2 et 4 % ne permet pas à court terme, le maintien des équilibres budgétaires. Une augmentation annuelle de 3 % de la masse salariale (1 M€ de plus au chapitre 012), pendant trois ans (à partir de 2015), annulerait l'épargne nette.

Les efforts de gestion se traduisent en 2016 et en 2017 par une baisse sensible des charges de personnel : - 0,68 % en 2017 par rapport à 2016.

Malgré les importants efforts réalisés en 2016 et 2017 pour contenir l'évolution de la masse salariale, son poids relatif reste très important puisqu'il représente 70,1 % des charges courantes de fonctionnement en 2017 en croissance depuis 2012 (67,6 %).

Cette part exceptionnellement élevée des dépenses de personnel est liée à une gestion majoritaire des services publics en régie. Elle conduit à une forte rigidité des dépenses de la commune et réduit ses marges de manœuvre.

L'appartenance à un groupement intercommunal relevant de la catégorie théoriquement la plus intégrée (les métropoles), n'a pas eu d'incidence importante sur l'évolution de la masse salariale de la commune⁶⁰.

Deux raisons expliquent cette situation : le faible degré d'intégration effectif de la GAM (le coefficient d'intégration fiscale limité à 0,36 en 2017 est très inférieur à celui des autres métropoles qui atteint 0,46) et l'inaboutissement des transferts de compétence conduisant à des mises à disposition⁶¹ de services communaux pour exercer certaines compétences communautaires. Aucune mutualisation réelle n'existe avec GAM ; la commune ne participe à

⁵⁹ L'objectif a été fixé à 0 % d'évolution pour 2018.

⁶⁰ Le transfert de la compétence eau a conduit au transfert de dix-neuf agents qui relevaient auparavant d'un budget annexe n'entrant pas dans le comparatif des données étudiées, limitées au budget principal.

⁶¹ Par exemple, les personnels assurant l'entretien de la voirie, compétence pourtant transférée à GAM, n'ont pas rejoint les services la métropole mais assure les missions liées à la voirie communautaire sous la forme de mises à disposition.

aucun des services communs mis en place seulement avec Grenoble.

Tableau 22 : Les dépenses nettes de personnel

en €	2012	2013	2014	2015	Var. ann. 2012/15	2016	2017	Var. ann. 2016/17
Rémunérations	22 919 809	23 718 873	24 250 017	24 317 081	+ 1,99 %	23 940 911	24 024 567	- 0,60 %
Atténuations de charges	533 038	688 137	469 949	466 797	- 4,33 %	863 013	331 009	+ 15,79 %
Rémunérations nettes	22 386 771	23 030 736	23 780 068	23 850 284	+ 2,13 %	23 077 897	23 693 558	- 0,33 %
+ Charges sociales	9 084 653	9 654 477	10 034 807	10 283 018	+ 4,22 %	10 157 922	9 949 520	- 1,63 %
+ Impôts et taxes	638 339	683 315	694 606	730 316	+ 4,59 %	687 653	687 948	- 2,94 %
+ Autres charges de personnel.	10 556	23 583	26 090	24 738	+ 32,83 %	22 152	26 580	+ 3,66 %
+ Charges de personnel extérieur	731 685	283 210	208 615	271 777	- 28,12 %	337 457	213 766	- 11,31 %
Charges totales de personnel	32 852 005	33 675 320	34 744 187	35 160 134	+ 2,29 %	34 283 082	34 571 372	- 0,84 %
Remboursement des MAD	263 903	294 284	360 337	665 577	+ 36,12 %	364 841	453 663	- 17,44 %
Charges nettes de personnel	32 588 101	33 381 036	34 383 850	34 494 556	+ 1,91 %	33 918 241	34 117 709	- 0,55 %
Charges de pers./ charges cour.	67,6 %	67,4 %	68,8 %	69,1 %		69,6 %	70,1 %	

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Tableau 23 : Evolution à périmètre constant des dépenses brutes de personnel (chap.012)

Evolution 2012/2011	Evolution 2013/2012	Evolution 2014/2013	Evolution 2015/2014	Evolution 2016/2015	Evolution 2017/2016
+ 1,94	+ 3,69 %	+ 2,49 %	+ 2,54 %	+ 0,20 %	- 0,68 %

Source : commune- documents de présentation des CA, retraitements CRC

4.5.3- Les subventions de fonctionnement et les autres charges de gestion

Les subventions de fonctionnement sont composées très majoritairement, d'une part des subventions aux associations et, d'autre part, de la subvention au CCAS. Cette dernière représente plus de la moitié du total versé ; en croissance forte de 2012 à 2014, elle affiche une relative stabilité jusqu'en 2017.

Une part de la hausse de la subvention est imputable à une moindre prise en charge par le budget communal de certaines dépenses du CCAS⁶².

Contenir la croissance de la participation communale au CCAS constitue un autre enjeu essentiel pour les finances communales.

L'évolution des subventions aux personnes de droit privé (associations) est fortement liée aux difficultés rencontrés par les MJC.

A partir de 2013, le versement de subventions à la fédération régionale des MJC en Rhône-Alpes, en charge de la gestion des personnels de direction, se substitue au paiement direct des salaires par la commune⁶³. Le montant versé annuellement aux MJC diminue au gré des difficultés croissantes de la MJC des Roseaux (voir infra). En excluant les MJC, le montant total des subventions est en baisse.

⁶² Précision apportée dans le rapport de présentation du CA 2013.

⁶³ 254 613 € sont versés à la fédération des MJC Rhône-Alpes en 2013 (dépense imputée au chapitre 65).

Tableau 24 : Evolutions des subventions

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Subventions de fonctionnement	4 526 810	5 124 923	5 380 412	5 142 672	5 068 704	5 301 238	3,2 %
Dont subv. au CCAS	2 269 600	2 469 600	2 727 240	2 877 240	2 877 240	2 890 000	5,0 %
Dont subv. au BA cinéma ⁶⁴					220 000	250 000	
Dont subv. autres EP	182 526	184 409	176 719	9 094	7 526	8 526	- 45,8 %
Dont subv. aux pers.de droit privé	2 074 684	2 470 915	2 476 453	2 256 338	1 963 938	2 152 712	0,7 %

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Les autres charges de gestion sont relativement stables, à l'exception de 2017, année où la commune a admis en non-valeur à hauteur de 577 k€ de titres de recettes impayés de l'ancien budget eau.

Une reprise sur provision a été effectuée pour le même montant (voir supra).

Tableau 25 : Evolutions des autres charges de gestion

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Autres charges de gestion	1 017 828	1 094 587	1 127 887	1 176 109	1 028 208	1 524 722	+ 8,4 %
Dont contribution aux organismes de regroupement	607 401	658 873	685 518	517 257	485 042	486 471	- 4,3 %
Dont autres contingents	0	0	0	0	19 335	18 302	
Dont indemnités des élus	332 270	380 907	364 846	361 330	359 335	365 429	+ 1,9 %
Dont autres frais des élus	38 156	37 207	27 425	27 759	24 603	7 589	- 27,6 %
Dont admissions en non-valeur	39 500	17 599	50 097	269 764	129 831	621 765	+ 73,5 %

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

4.6- Les investissements

4.6.1- Un niveau d'investissement soutenu

La moyenne annuelle des dépenses d'équipement de la commune s'établit à 11,9 M€ soit 309 € par habitant. Ce niveau d'équipement est supérieur à la moyenne⁶⁵ des communes comparables avec un effort d'investissement particulièrement soutenu en 2012 et 2013.

L'importance des opérations d'aménagement concédées et le mode de financement de leur déficit par le versement de subventions d'investissement conduisent, pour l'analyse, à ajouter les participations aux dépenses d'équipement.

Tableau 26 : Evolutions des dépenses et subventions d'équipement

en €	2012	2013 ⁶⁶	2014	2015	2016	2017	Moyenne 2012/2017
Dépenses d'équipement	15 017 225	13 632 287	12 920 380	11 949 317	10 629 742	7 406 179	11 925 855
Subventions d'équipement	304 853	6 976 138	330 957	1 591 933	326 531	499 916	1 671 721
Total	15 322 077	20 608 425	13 251 338	13 541 249	10 956 273	7 906 096	13 597 576

Source : comptes administratifs commune, retraitements CRC

⁶⁴ A partir de 2016, la commune a transformé en service public administratif (SPA) le cinéma municipal jusqu'alors considéré comme un service public industriel et commercial (SPIC) ; elle verse désormais une subvention d'équilibre à son budget annexe qui porte directement les charges de personnel auparavant pris en charge par le budget principal.

⁶⁵ Source fiches collectivités-locales.gouv.fr.

⁶⁶ Année de la transformation d'avances en subventions.

4.6.2- Le financement des investissements

Le financement des investissements de la commune présente des caractéristiques atypiques depuis 2012, du fait de la cession, cette année-là, du patrimoine locatif à l'OPAC 38.

Cette opération de cession exceptionnelle (33,3 M€) a permis à la commune de ne pas dégager de besoin de financement jusqu'en 2017.

Le fonds de roulement, très fortement amélioré par cette recette (voir ci-dessous), aurait pu permettre à la commune de ne pas recourir à l'emprunt pendant cette période et même de se désendetter afin de réduire ses frais financiers.

La commune a fait le choix de recourir à la mobilisation d'un emprunt « revolving⁶⁷ » l'année même de la cession immobilière, à hauteur de 7,8 M€, et d'emprunter à nouveau 1,9 M€ (emprunt à taux zéro), en 2016 et 4 M€ en 2017, alors qu'elle disposait des capacités financières suffisantes (fonds de roulement) pour financer ses investissements.

Le choix fait par la commune d'anticiper le recours à l'emprunt constitue une mobilisation excessive de ressources durables et entraîne des frais financiers, certes limités (voir tableau ci-dessous), mais inutiles.

Les charges financières liées au tirage de 7,8 M€ d'emprunts nouveaux en 2012 s'élèvent au 31 décembre 2016 à 182 618 €.

La commune a utilisé les possibilités de rémunération de sa trésorerie en utilisant le placement auprès du Trésor public dans des comptes à court terme (CAT) ainsi que le rachat de titres garantis DEXIA⁶⁸, plus rémunérateurs.

Le produit total de ces placements s'élève à 193 409 € à la fin 2015⁶⁹, ce qui compense le coût du recours anticipé à l'emprunt jusqu'en 2016.

Tableau 27 : Intérêts versés pour l'emprunt de 7,8 M€ de 2012

En €	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul sur les années
Intérêts versés	0	55 464	44 534	50 122	32 498	182 618

Source : comptes administratifs commune, retraitements CRC

Tableau 28 : Produits des placements communaux

En €	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul sur les années
Compte au Trésor	6 428	54 360	11 550	8 400	0	80 738
Actions DEXIA	0	112 671	0	0	0	112 671

Source : comptes administratifs commune, retraitements CRC

⁶⁷ L'emprunt « revolving » permet de faire des remboursements temporaires et il est ensuite multi-index pendant la durée de la phase de consolidation.

⁶⁸ Ce placement était possible pour les collectivités car il bénéficiait de la garantie explicite de trois États membres de l'Union européenne : Belgique 60,5 %, France 36,5 %, Luxembourg 3 %.

⁶⁹ Les conditions de rémunération des comptes au Trésor ne présentant plus d'intérêt, la commune n'a plus effectué de placement à partir de 2016.

Tableau 29 : Le financement des investissements

En €	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul
CAF brute	10 576 629	7 314 189	6 773 156	5 049 234	5 821 318	35 534 524
- Annuité en capital de la dette	3 556 248	3 480 177	2 804 315	2 721 394	2 796 412	15 358 547
= CAF nette ou disponible (C)	7 020 380	3 834 011	3 968 841	2 327 839	3 024 906	20 175 977
TLE et taxe d'aménagement	65 738	50 215	83 139	163 780	45 839	408 712
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	1 692 045	1 931 412	1 467 949	1 705 871	1 743 129	8 540 406
+ Subventions d'investissement reçues	2 402 517	1 991 791	773 228	666 222	1 671 688	7 505 446
+ Produits de cession	33 370 277	98 459	1 269 209	90 202	1 184 489	36 012 635
+ Autres recettes	3 300	24 095	835	34 277	168	62 675
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	37 533 877	4 095 972	3 594 360	2 660 352	4 645 313	52 529 874
= Financement propre dispo (C+D)	44 554 258	7 929 983	7 563 201	4 988 191	7 670 219	72 705 851
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	<i>296,7 %</i>	<i>58,2 %</i>	<i>58,5 %</i>	<i>41,7 %</i>	<i>72,2 %</i>	
- Dépenses d'équipement	15 017 225	13 632 287	12 920 380	11 949 317	10 629 742	64 148 951
- Subventions d'équipement	304 853	6 976 138	330 957	1 591 933	326 531	9 530 411
+/- Dons, subventions et prises de participation	- 103 963	- 808 173	835	3 258 815	168	2 347 681
- Participations et inv. financiers nets	2 925 486	- 5 550 655	- 199 576	- 4 280 278	2 112 903	- 4 992 120
+/- Variation autres dettes et cautionnements	299	35 246	- 1 699	541	863 221	897 608
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	26 410 358	- 6 354 860	-5 487 696	- 7 532 137	- 6 262 346	773 320
Nouveaux emprunts de l'année	7 800 000	0	53 844	0	1 900 000	9 753 844
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	34 210 358	- 6 354 860	- 5 433 853	- 7 532 137	- 4 362 346	10 527 164

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

4.6.3- L'état de la dette

L'encours de dette de la commune, au 31 décembre 2017, est composé de 25 emprunts pour un capital restant dû de 28 751 347 €. L'ensemble de ces emprunts relève de la catégorie A1 selon la « charte Gissler »⁷⁰ et ne présente pas de risque.

La répartition par type de taux s'établit ainsi au 31 décembre 2017 :

- emprunts à taux fixe : 48,93 % ;
- emprunts à taux variable : 26,30 % ;
- emprunts indexés sur le livret A : 24,76 %.

Le taux moyen apparent (TMA) de la dette, 1,80 % au 31 décembre 2017, est plus bas que la moyenne constatée en 2016 sur une part significative des collectivités françaises⁷¹ (communes et EPCI de plus de 20 000 habitants), soit 2,86 %.

Sa durée résiduelle moyenne (DRM), 11,9 années, est aussi plus courte que la moyenne des collectivités du bloc communal, 13,7 années.

Ces deux indicateurs, TMA et DRM, montrent une gestion active de la dette efficace, permettant de minorer les frais financiers sans allongement de sa durée.

⁷⁰ La « charte Gissler » fournit une classification des produits commercialisés par les établissements de crédit signataires de la charte de bonne conduite du 7 décembre 2009.

⁷¹ Données Finance Active reprise par CDC.

Tableau 30 : Caractéristiques de la dette

	Au 31 décembre 2017
Capital restant dû	29 732 183 €
Taux moyen apparent	1,80 %
Durée résiduelle moyenne ⁷²	11,92 ans
Durée de vie moyenne ⁷³	6,77 ans

Source : données communes et retraitement ANAFI

Un emprunt à taux révisable, indexé sur TAG⁷⁴ trois mois, a fait l'objet d'une couverture par un SWAP⁷⁵ en 2010 qui se révèle peu favorable. En effet, cette opération revient à substituer un taux fixe (2,48 %) à un taux révisable TAG, le plus souvent négatif sur la période (par exemple - 0,36 % le 20 février 2018).

Au 31 décembre 2016, le coût constaté depuis l'origine du contrat s'établit à 161 k€ pour ce contrat d'échange de taux.

La pertinence de cette opération est peu évidente et la collectivité aurait gagné à ne pas utiliser d'instrument de couverture pour un emprunt ne présentant pas de risque particulier (classement 1A Gissler).

L'encours de dette à la fin de l'année 2017 est inférieur de 11,1 M€ par rapport à 2012. La commune aurait pu se désendetter de manière plus importante dès 2012 ; le niveau de sa trésorerie nette était alors proche de son encours de dettes. Une part de ce dernier est constituée d'emprunts à taux variables⁷⁶ prévoyant des possibilités de remboursement anticipé.

La commune aurait pu mettre en place une politique plus systématique de désendettement lui permettant de réaliser des économies de charges financières sans modifier son programme d'investissements qui pouvait être réalisé grâce à la ressource exceptionnelle de cession de son immobilier locatif.

Elle a choisi de lisser l'utilisation de son fonds de roulement en utilisant des opportunités de financement par emprunt à des conditions avantageuses (emprunt revolving en 2012), mais dont elle n'avait pas besoin pour financer ses investissements.

La commune justifie cette stratégie par la situation particulière de la période concernée, avec une crainte sur les possibilités, pour les collectivités locales, de ne plus disposer des financements bancaires suffisants.

Cette crainte apparaît exagérée pour la commune, qui était protégée pendant plusieurs années de ce déficit éventuel de financement bancaire, par l'absence de besoin réel de financement.

Cependant, le recours anticipé à l'emprunt n'altère pas la qualité globale de la gestion de la dette de la commune.

⁷² Nombre d'années nécessaires au remboursement intégral de la dette.

⁷³ Nombre d'années nécessaires au remboursement intégral de la dette, pondérée par son mode d'amortissement.

⁷⁴ Cet indice est calculé à partir de la moyenne arithmétique des taux moyens du marché monétaire (EONIA) des trois derniers mois écoulés (référence post-fixée). Il intègre, avec retard, les évolutions du marché et peut se révéler relativement volatile (il suit les variations de l'indice EONIA et a atteint des taux supérieurs à 4 % en 2008).

⁷⁵ Contrat d'échange de taux d'intérêt (produit dérivé financier).

⁷⁶ Le capital restant dû (CRD), figurant au CA 2013, comprend 14 emprunts à taux variable pour un CRD de 12,5 M€.

Tableau 31 : Evolution de l'encours de dette

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes du BP au 1er janvier	34 906 173	40 837 140	37 321 717	32 386 307	31 507 995	28 766 932	- 3,8 %
Annuité en capital de la dette	3 556 248	3 480 177	2 804 315	2 721 394	2 796 412	3 019 164	- 3,2 %
Var. des autres dettes non financières	299	35 246	-1 699	541	863 221	202	- 7,6 %
emprunts transférés	1 687 515	0	-2 186 638	1 843 623	-981 430	0	
nouveaux emprunts	7 800 000	0	53 844	0	1 900 000	4 000 000	- 12,5 %
Encours de dette au 31 décembre	40 837 140	37 321 717	32 386 307	31 507 995	28 766 932	29 747 566	- 6,1 %
Trésorerie nette	38 001 744	31 317 434	25 910 099	18 335 787	14 003 291	15 460 677	- 16,5 %
Encours de dette net de la trésorerie	2 835 396	6 004 283	6 476 208	13 172 208	14 763 642	14 286 889	+ 38,2 %

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

4.6.4- La capacité de désendettement

La capacité de désendettement est stable, la baisse de l'encours de dette compensant celle de l'épargne brute, passant de 3,9 années en 2012 à 4,8 années en 2017.

La prise en compte de la trésorerie dans le calcul de cet indicateur donne une image plus juste de la capacité réelle de désendettement de la commune qui reste à seulement 2,3 années à la fin de l'année 2017.

Tableau 32 : Evolution de la capacité de désendettement

k€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Encours de dette du budget principal au 31/12	40 837	37 321	32 386	31 507	28 766	29 747	- 6,1 %
CAF brute	10 576	7 314	6 773	5 049	- 21,84%	5 821	+ 15,3 %
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	3,9	5,1	4,8	6,2	4,9	4,8	
Encours de dettes du BP net de la trésorerie	2 835	6 004	6 476	13 172	14 763	14 286	+ 38,2 %
Capacité de désendettement., très. Incl. (dette net trésorerie/CAF)	0,3	0,8	1,0	2,6	2,5	2,3	

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

4.6.5- Le fonds de roulement et la trésorerie

En 2011, le niveau du fonds de roulement correspondait à 27,3 jours de charges courantes, soit un niveau légèrement en dessous du seuil de 30 jours considéré comme la limite basse par les juridictions financières. Son montant a été multiplié par dix, en 2012, sous le double effet de la cession de 33 M€ de patrimoine locatif et du recours à 7,8 M€ d'emprunts nouveaux. Il atteint alors 285,3 jours de charges courantes. Ce niveau exceptionnel du fonds de roulement a diminué progressivement jusqu'à 111,9 jours de charges courantes en 2016, ce qui demeure élevé⁷⁷.

Le maintien d'un fonds de roulement aussi important sur une longue période est contestable.

En ne recourant pas à l'emprunt en 2012, la commune aurait limité le fonds de roulement à un niveau suffisant à la couverture de son besoin en fonds de roulement tout en disposant d'une trésorerie satisfaisante.

⁷⁷ Le ratio considéré comme normal par les juridictions financières se situe entre 30 et 90 jours de charges courantes.

Le choix de financement de l'opération de la ZAC NEYRPIC, par des avances⁷⁸ de trésorerie versées par la commune, peut justifier⁷⁹ un niveau de fonds de roulement supérieur à celui communément admis mais ne nécessitait pas le recours à l'emprunt dès 2012.

Tableau 33 : Fonds de roulement et trésorerie

au 31 décembre en k€	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dotations, réserves et affectations	207 217	217 565	224 168	228 409	230 350	237 763
- Neutralisations des amort.	0	0	0	0	0	351
+/- Différences sur réalisations	17 044	17 065	15 632	15 683	16 131	16 587
+/- Résultat (fonctionnement)	8 341	5 051	2 873	260	1 990	3 311
+ Subventions	34 734	36 721	37 487	38 146	39 786	40 400
dont subventions transférables	74	83	76	92	76	69
dont subventions non transférables	34 660	36 638	37 411	38 053	39 710	40 331
+ Provisions pour risques et charges	0	20	20	820	694	118
= Ressources propres élargies	267 338	276 423	280 181	283 318	288 953	297 830
+ Dettes financières (hors obligations)	40 837	37 321	32 386	31 507	28 766	29 747
= Ressources stables (E)	308 175	313 745	312 567	314 826	317 720	327 577
Immobilisations propres nettes	249 575	263 160	269 610	281 554	289 759	247 664
dont subventions d'équip. versées	1 517	8 397	7 020	6 921	5 530	4 393
dont autres immo.incorporelles	1 188	1 212	814	713	504	413
dont immobilisations corporelles	231 161	243 392	251 814	265 969	273 661	233 017
dont immobilisations financières	15 710	10 159	9 960	7 949	10 062	9 840
+ Immobilisations en cours	2 659	1 080	1 074	0	31	0
+ Immobilisations nettes concédées,	17 880	17 880	15 693	13 814	12 833	62 796
+ Charges à répartir	80	0	0	0	0	0
= Emplois immobilisés (F)	270 196	282 121	286 377	295 368	302 624	310 460
= Fonds de roulement net global (E-F)	37 978	31 624	26 190	19 458	15 095	17 116
en nombre de jours de charges	285,3	231,1	189,3	139,5	111,9	126,7
- Besoin en fonds de roulement global	1 138	1 453	1 003	1 080	1 018	1 583
=Trésorerie nette	36 840	30 170	25 187	18 377	14 077	15 533
en nombre de jours de charges	276,7	220,5	182,1	131,8	104,3	115,0

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

4.7- Analyse prospective

La prospective a été réalisée avec le modèle ANAFI pour les exercices de 2018 à 2022, à partir des éléments définitifs des exercices 2013 à 2017.

Les hypothèses ont été établies en concertation avec l'ordonnateur. Ce dernier utilise comme

⁷⁸ Depuis 2013 la commune verse une avance de trésorerie de 5,741 M€ renouvelée chaque année, jusqu'à la cession du foncier par la SEM Territoire 38 au promoteur Apsys qui devrait intervenir au deuxième semestre 2018 (d'après le CRACL 2017).

⁷⁹ Ce mode de financement est généralement préférable au financement par emprunt, par le concessionnaire, qui ne peut obtenir des conditions de taux aussi favorables qu'une collectivité locale en situation financière saine.

aide à la décision son propre outil d'analyse prospective. Les services financiers de la commune sollicitent de leur prestataire une mise à jour biannuelle de la prospective accompagnée d'un rapport d'analyse détaillé qui est ensuite présenté en bureau municipal. Les prévisions fournies par le logiciel utilisé par la commune sont cohérentes avec celles issues de la chambre.

Des différences mineures, et sans incidence sur l'interprétation des résultats, sont liées à des choix méthodologiques déjà évoqués dans le calcul de la capacité d'autofinancement⁸⁰.

4.7.1- Les hypothèses retenues

En fonctionnement, la commune a souhaité retenir des hypothèses prudentes pour les recettes et relativement volontaristes pour les efforts à réaliser en matière de maîtrise des dépenses. En recettes de fonctionnement :

- l'évolution des ressources fiscales⁸¹ est estimée à hauteur de + 1 % alors qu'elle était de + 1,4 % sur la période 2013/2017 ;
- les dotations sont anticipées en baisse annuelle moyenne de 1,5 % (- 1,5 % constaté sur 2013/2017) ;
- les recettes d'exploitation sont prévues sans changement.

En dépenses de fonctionnement :

- les charges à caractère général sont estimées sans évolution par rapport au montant des dépenses 2016 (retraitement effectué à la suite d'une erreur de rattachement minorant fortement les dépenses de 2017) ;
- l'évolution des dépenses de personnel est limitée à + 0,5 % à partir de 2019 après + 0,4 % en 2018 (évolution annuelle moyenne de + 0,7 % entre 2013 et 2017, mais avec des transferts de compétences à GAM) ;
- une croissance de 1 % des subventions et participations (avec l'enjeu de la stabilisation des besoins de financement du CCAS) ;
- une stabilisation des autres charges de gestion.

En investissement, la commune prévoit un niveau de dépenses d'équipement en baisse par rapport à la période précédente de 8,7 M€ (net des subventions) en moyenne annuelle contre 11,3 M€ de 2013 à 2017.

Le recours au fonds de roulement est privilégié pour financer les investissements. Toutefois son utilisation est progressive, comme lors de la période 2012/2017, et il est fait appel à l'emprunt malgré des disponibilités en réserve. Le taux d'emprunt est anticipé à 2 %.

Il n'est pas prévu de produits de cessions (hors celles liées aux opérations) même si la commune souhaite mener une politique active de valorisation de son patrimoine.

4.7.2- Les résultats de la prospective

La prospective aboutit à un assèchement régulier de l'épargne nette qui reste cependant positive à la fin de 2022.

⁸⁰ Prise en compte des provisions semi-budgétaires et des immobilisations créées (travaux en régie).

⁸¹ Il n'a pas été tenu compte des conséquences fiscales de l'opération « Halles Neyrpic » du fait des incertitudes pesant encore sur la réalisation de cet aménagement et de la montée en charge progressive des recettes escomptées.

Cette situation est due au poids croissant de la dette même si son niveau (en valeur absolue) reste supportable pour les finances communales puisque la capacité de désendettement atteint 8,7 années en fin de période, en dessous des seuils d'alerte⁸².

L'épargne de gestion (EBF) et l'épargne brute (autofinancement) connaissent une érosion continue et ne permettent pas de dégager des capacités de financement des investissements suffisantes pour éviter la croissance de l'encours de dette.

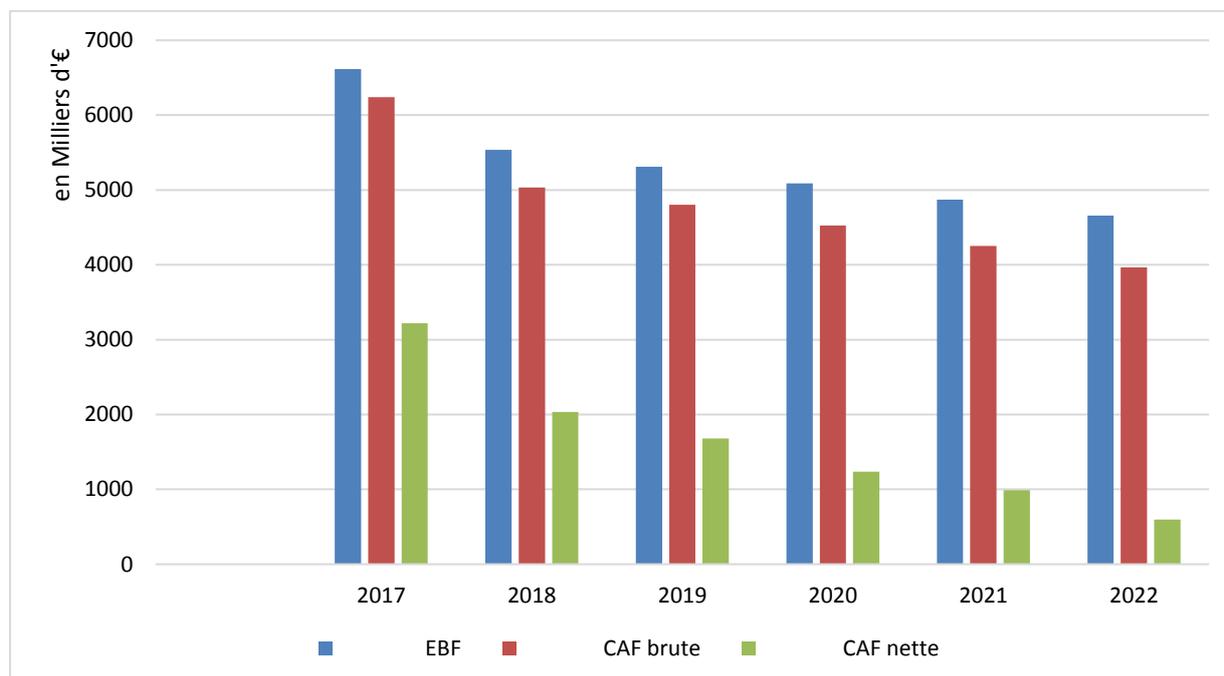
L'excédent brut de fonctionnement ne représente plus que 8,4 % des produits de gestion en 2022, malgré une hypothèse de croissance des dépenses de personnel limitée à + 0,5 % qui devra conduire à une réduction des effectifs de la commune.

A partir des mêmes hypothèses d'évolution des dépenses et des recettes de fonctionnement et avec le maintien du programme d'investissements prévu par la commune, un autre scénario de couverture du besoin de financement futur de la commune peut être envisagé.

Le niveau encore important du fonds de roulement de la collectivité en fin d'année 2017, laisse la possibilité d'utiliser plus rapidement ce dernier afin de retarder le recours à l'emprunt et d'éviter des charges d'intérêt.

Ce scénario, dont le détail figure en annexe 2, aboutit à une capacité de désendettement ramenée à 7,4 années en 2022, tout en préservant un fonds de roulement suffisant⁸³, à hauteur de 3,4 M€ autour de 25 jours de charges courantes.

Figure 3 : Evolution prospective des soldes d'épargne

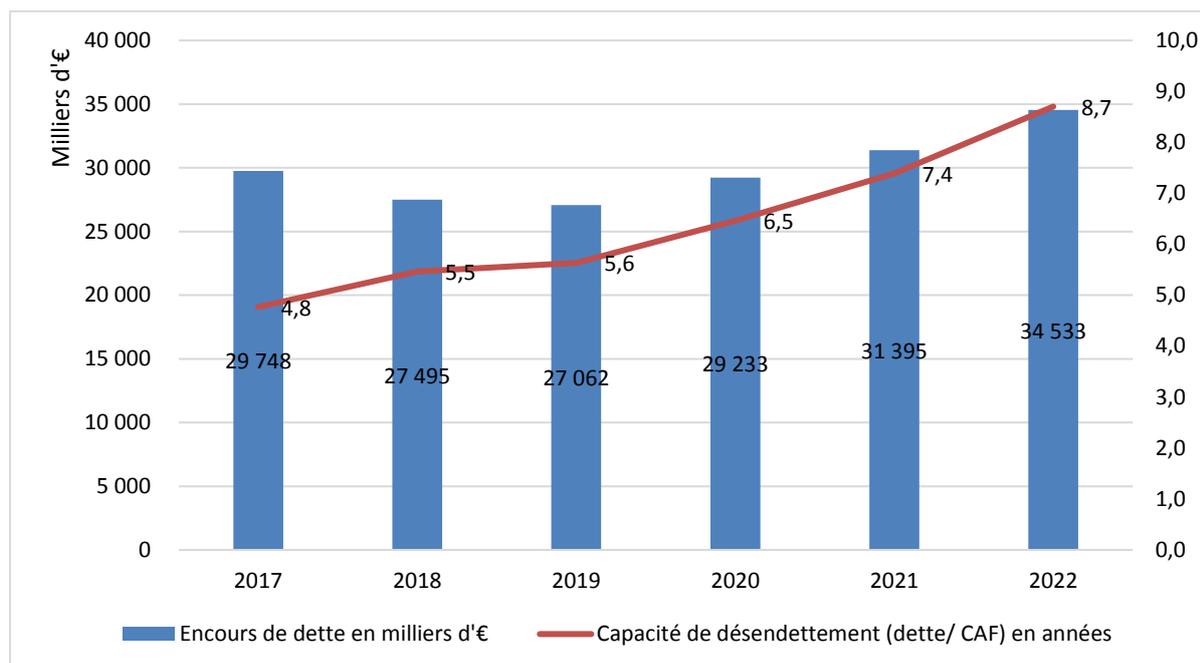


Source : CRC

⁸² Le seuil d'alerte prudentiel est admis, pour le bloc communal, à douze années.

⁸³ La commune prend pour hypothèses dans ses propres documents prospectifs que son besoin en fonds de roulement est de l'ordre de 3 M€.

Figure 4 : Encours de dette et capacité de désendettement



Source : CRC

4.8- Conclusion sur l'analyse financière

La situation financière de la commune est satisfaisante tant pour les soldes de gestion, qui n'ont connu qu'une baisse modérée depuis 2013, que pour la capacité d'autofinancement qui reste très nettement en-dessous des seuils d'alerte.

Toutefois, cette situation favorable est liée, au moins pour une partie, à la recette exceptionnelle perçue en 2012, qui a permis un moindre recours à l'emprunt, un désendettement de la commune et une baisse de ses charges financières. Cette évolution aurait pu être plus forte si elle n'avait pas recouru, alors qu'elle n'en avait pas besoin, à de nouveaux emprunts en 2012 et en 2016.

Ce recours prématuré à l'emprunt est justifié, selon la commune, par l'opportunité de bénéficier de prêts à des conditions avantageuses d'utilisation (emprunts de type « revolving » de 2012) ou de taux (0 % pour les 1,9 M€ de 2016).

Elle met en avant la situation particulière des années suivant 2010, avec la crise de liquidités qui pouvait faire craindre un tarissement des financements bancaires des collectivités.

Même si la commune a souhaité « lisser » le recours à l'emprunt, en profitant de certaines opportunités, la situation évoquée ne mettait pas en difficulté ses finances, compte tenu de l'importance de la ressource exceptionnelle perçue en 2012. Cette dernière lui permettait de financer ses investissements (au moins jusqu'en 2017) et de différer le recours à l'emprunt⁸⁴.

Structurellement, le maintien des équilibres financiers de la commune est fortement contraint par la part prépondérante des dépenses de personnel dans l'ensemble des charges de fonctionnement, contribuant à la rigidité forte de ces dernières. Leur évolution maîtrisée dans les prochaines années (des marges de manœuvre en matière de gestion des ressources

⁸⁴ Les conditions actuelles du marché bancaire pour le financement des investissements des collectivités et la situation financière favorable de la commune amènent des conditions de taux très satisfaisantes comme l'atteste la consultation réalisée par la commune à la fin de l'année 2016.

humaines peuvent être trouvées par des mutualisation avec GAM) constitue un enjeu majeur de gestion pour la collectivité qui ne dispose pas de marge de manœuvre fiscale du fait de l'effort fiscal élevé dû à un taux de TFB très au-dessus de la moyenne des communes comparables.

Le niveau des investissements réalisés sur la période (12 M€ en moyenne annuelle 2012/2017) devra être réduit, comme le prévoit la prospective effectuée par la commune.

Toutefois, l'utilisation de la recette de cession en 2012 du parc immobilier locatif, arrive à son terme et, en l'absence de nouvelle recette exceptionnelle, la commune devra assurer le financement de ses futurs investissements de manière plus classique.

Sa capacité à dégager une épargne nette significative est obérée par le poids très important des charges de personnel induisant une forte rigidité des dépenses de fonctionnement.

La réalisation de la ZAC Neyrpic devrait apporter des recettes de fiscalité importantes pour la commune, estimées par la commune à 2 M€ de TFB, en année pleine, qui pourraient, associées à une gestion rigoureuse des dépenses de personnel, au niveau consolidé avec le centre communal d'action sociale (CCAS), et en développant les solutions communes avec GAM, préserver une capacité à poursuivre l'exercice de services publics, particulièrement développés à Saint-Martin-d'Hères, ainsi que la réalisation des investissements d'aménagement urbain.

5- LES ORGANISMES PUBLICS SATELLITES

5.1- Le centre communal d'action sociale

Le CCAS est le principal outil de l'action sociale municipale. Présidé par le maire, cet établissement public administratif autonome entretient des liens étroits avec les services municipaux.

Il propose un ensemble de prestations pour remédier aux situations de précarité ou de difficulté sociale touchant notamment les familles, les personnes âgées, les personnes sans emploi et les personnes en situation de handicap.

Le public de la commune y est conseillé sur les droits sociaux, orienté vers les partenaires locaux ou directement pris en charge. Le CCAS se mobilise principalement dans la lutte contre l'exclusion (notamment aides alimentaires) et le soutien au logement (notamment des personnes âgées et des familles en difficultés).

Les missions obligatoires propres à tous les CCAS sont les suivantes :

- l'information et l'instruction des dossiers d'aides légales ;
- l'animation d'une action générale de développement social en lien étroit avec les institutions publiques et privées ;
- l'analyse des besoins sociaux de la population.

En outre, le CCAS de Saint-Martin-d'Hères gère trois secteurs d'action sociale :

- l'action sociale gérontologique ;
- le secteur insertion et solidarité ;
- l'action sociale de proximité et le développement social.

L'organisation budgétaire du CCAS est constitué d'un budget principal en comptabilité M14, et de quatre budgets annexes en comptabilité M22 :

- un centre d'accueil de jour (accueil en journée - ateliers, restauration, transport - pour personnes dépendantes) ;
- le foyer Gabriel-Péri : un foyer restaurant (activités et restauration collective pour personnes retraités) ;
- la résidence autonomie Pierre-Sémard (logement indépendant avec locaux communs et services collectifs pour personnes âgées autonomes) ;
- un service de soins infirmiers à domicile (SSIAD) pour personnes âgées ou handicapées.

Jusqu'en 2015, la commune versait des subventions directement aux budgets annexes du CCAS, en plus de la subvention au budget principal. Cette situation anormale a été corrigée, et, depuis 2016, la répartition de la participation totale de la commune est faite par le conseil d'administration du CCAS. Cette modification est sans incidence pour les budgets du CCAS et pour le budget principal de Saint-Martin-d'Hères.

Un tiers des recettes du CCAS provient de la subvention communale ; le reste est issu des autres financeurs publics (agence régionale de santé et département de l'Isère), ainsi que des caisses de retraites, de la caisse d'allocations familiales et des participations des usagers.

La croissance des flux financiers de la commune vers le CCAS, soutenue⁸⁵ jusqu'en 2015 (passant de 2 269 k€ en 2012 à 2 877 k€ en 2015), s'est stabilisée ensuite par une limitation des remplacements au strict nécessaire à la continuité des services.

L'essentiel des charges du CCAS est constitué de charges de personnel⁸⁶, qui représentent 77 % des dépenses de fonctionnement au CA 2016. La restructuration du service d'aide à domicile, en 2016, en limitant le public bénéficiaire, a permis de contenir l'augmentation des charges de personnel.

Le poids de la participation au CCAS (2 890 k€ de subvention municipale en 2017), dans l'ensemble des subventions versées par la commune, rend indispensable le contrôle étroit de l'évolution de ses dépenses.

Le CCAS ne porte que très marginalement des dépenses d'investissement et aucune dette propre en 2018.

La commune devra être vigilante sur les éventuels besoins de renouvellement, ou de gros entretien, d'immobilisations du CCAS, qui pourraient augmenter, à périmètre égal d'intervention, le besoin de financement communal.

5.2- Le syndicat intercommunal pour la télématique et les prestations informatiques

Le syndicat intercommunal pour la télématique et les prestations informatiques (SITPI) a été créé en 1974 et regroupe quatre communes appartenant à GAM : Echirolles, Fontaine, Le Pont-de-Claix et Saint-Martin-d'Hères.

Il a pour objet de fournir aux communes membres les moyens de fonctionnement et de développement de leurs systèmes d'informations.

Ses compétences sont particulièrement étendues puisqu'elles portent sur le conseil, l'assistance et la gestion de projet sur l'entretien, l'exploitation et la maintenance ainsi que la formation des agents notamment pour les applications de gestion financière et ressources

⁸⁵ Une partie de cette augmentation est liée à des dépenses prises en charge directement par le CCAS alors qu'elles étaient assumées auparavant par le budget principal de la commune.

⁸⁶ Le CCAS comptait 131 agents en février 2018.

humaines.

Le syndicat a notamment un rôle d'intermédiaire entre les fournisseurs des principales applications informatiques et la commune, dont la plus-value n'apparaît pas évidente.

Malgré la large compétence déléguée au SITPI⁸⁷, la commune dispose d'une direction des services informatiques composée de treize agents avec à sa tête un ingénieur principal.

Le montant de la contribution⁸⁸ de Saint-Martin-d'Hères au syndicat est de plus de 435 k€ en 2017, ce qui correspond à la charge salariale d'une dizaine d'agents⁸⁹.

La commune a souhaité revoir le montant de sa contribution, la considérant excessive par rapport au service reçu et constatant « une divergence majeure entre elle et le syndicat sur le pilotage financier et stratégique de ce dernier ». Le syndicat n'a pas répondu favorablement à sa demande et Saint-Martin-d'Hères a sollicité, en début d'année 2018, son retrait du SITPI qui devra s'effectuer dans les conditions prévues par ses statuts.

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe) a poursuivi le renforcement de l'intercommunalité à fiscalité propre, et a réitéré l'objectif de réduire le nombre de syndicats, notamment ceux, comme le SITPI, dont le périmètre est intégralement inclus dans un EPCI à fiscalité propre.

De plus, un service commun existe entre la commune de Grenoble et GAM pour les prestations informatiques. La commune pourrait s'inscrire dans cette démarche.

Le coût total de la gestion des services informatiques, en cumulant la masse salariale interne à la commune et la contribution au SITPI, est très élevé⁹⁰ pour une collectivité de la taille de Saint-Martin-d'Hères.

Tableau 34 : Evolution des contributions au SITPI

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Contributions SITPI	486 823	494 694	494 694	462 644	435 186	435 186

Source comptabilité communale

6- LES MAISONS DES JEUNES ET DE LA CULTURE

Les subventions versées aux organismes de droit privé représentent 4 % des charges de gestion en 2017.

Soixante-trois associations sont concernées par l'attribution d'une subvention au stade du budget primitif 2018 ; seules cinq d'entre elles bénéficient d'un financement pour un montant supérieur à 23 000 €, seuil réglementaire au-delà duquel la commune est tenue de conclure une convention d'objectifs avec l'association concernée.

Tableau 35 : Liste des organismes de droit privé bénéficiaires d'une subvention supérieure à 23 000 € votée au budget primitif 2018 (€)

MJC Bulles d'Hères	685 617,71
--------------------	------------

⁸⁷ En plus du socle commun de compétences obligatoires, comprenant les logiciels RH et finances, la commune a adhéré à d'autres compétences « à la carte ».

⁸⁸ Les communes membres contribuent au prorata de leur population.

⁸⁹ Sur la base moyenne d'un coût chargé de 42 k€ par agent ; toutefois la cotisation au SITPI comprend aussi le coût des logiciels et leur maintenance.

⁹⁰ Correspond à 23 ETP (équivalent temps plein).

COS	325 000,00
MISSION LOCALE	262 000,00
MAISON DE LA POESIE EN RHONE ALPES	43 000,00
ASSOCIATION SPORTIVE MARTINEROISE	31 000,00

Source : BP 2018, annexe B1.7

Parmi ces associations, le financement et le fonctionnement des MJC font l'objet d'un développement particulier, compte-tenu des montants attribués et des enjeux de service public concernés.

La ville comptait trois MJC distinctes⁹¹, présentes depuis une quarantaine d'années sur son territoire. Plusieurs changements importants sont intervenus depuis 2016 :

- par délibérations du 22 novembre 2016 (n° 37 et 38), deux ALSH (accueils de loisirs sans hébergement) jusqu'alors gérés par la MJC du Pont-du-Sonnant et celle du Village ont été repris en régie directe par la commune ;
- la MJC des Roseaux a été placée en liquidation judiciaire en 2017. Cette association a reçu d'importantes subventions de la commune jusqu'en 2016 ;
- l'ALSH de la MJC des Roseaux a été repris en régie directe par délibération du 28 juin 2016 ;
- une nouvelle et unique MJC est créée en 2017 par la fusion de la MJC du Pont-du-Sonnant et de celle du Village : la MJC Bulles-d'Hères.

6.1- Un défaut de contrôle de l'activité des MJC

La commune de Saint-Martin-d'Hères est le premier financeur des MJC de son territoire (la subvention de la ville à la MJC les Roseaux représentait, en 2015, 60 % de ses produits d'exploitation ; elle a participé par ailleurs au financement des postes de direction, à travers une subvention versée à la fédération des MJC en Rhône-Alpes jusqu'en 2016⁹²).

L'engagement financier de la commune auprès des MJC est prédominant dans les aides aux associations : en 2015, la ville a versé aux trois MJC et à la fédération régionale des MJC la somme de 1 020 k€ sous forme de subventions, soit plus de 50 % du montant total des subventions versées par la commune, tous organismes de droit privé confondus.

Tableau 36 : Subventions aux MJC⁹³

En €	2014	2015	2016	2017	2018
MJC PONT DU SONNANT	309 604	290 072	279 418	0	0
MJC LES ROSEAUX	427 260	399 852	208 409	0	0
MJC VILLAGE	157 944	148 066	142 544	0	0
MJC BULLE D'HERES	0	0	0	650 000	650 000
TOTAL ANNUEL	894 808	837 990	630 371	650 000	650 000

Source : budgets et comptes de gestion

⁹¹ MJC de Pont-de-Sonnant, MJC du village et MJC les Roseaux.

⁹² La fédération des MJC en Rhône-Alpes a été placée en liquidation judiciaire en novembre 2016. Elle mettait jusqu'alors ses salariés à disposition des MJC locales, qui n'en étaient pas les employeurs.

⁹³ Hors reversements contrat enfance jeunesse (CEJ) et opérations spéciales (subventions complémentaires)

Le contrôle de l'activité et de la gestion financière de ces organismes représente par conséquent un enjeu important pour la commune.

Une convention cadre régit les rapports entre les MJC, la commune et la fédération des MJC en Rhône-Alpes. Cette convention rappelle les objectifs communs et l'organisation de l'activité sur le territoire. Elle prévoit l'existence de deux instances paritaires de suivi et d'évaluation : « *l'instance de concertation et de coordination* » qui doit se réunir trois fois par an et le « *groupe technique* » réunissant les directeurs, la responsable du service vie associative et divers représentants de services.

Chaque MJC conclut par ailleurs annuellement une convention financière avec la commune, qui détermine plus précisément le montant et les conditions de versement de la subvention.

Si l'instance de concertation et de coordination commune aux trois MJC a correctement été convoquée durant la période, en revanche, « *l'évaluation des conditions de réalisation des projets et actions auxquels la ville a apporté son concours* » prévue à l'article 10 de chaque convention financière annuelle n'a pas été formalisée dans un document distinct des procès-verbaux des comités de suivi.

Le compte-rendu de la commission paritaire de suivi des MJC du 7 octobre 2015 rappelle que « *le choix a été fait il y a quelques années de ne plus flécher les subventions mais de travailler sur une enveloppe globale* » : la commune ne fonde plus son soutien sur la connaissance et l'examen précis du coût des activités.

Malgré un dispositif de contrôle identique pour les trois MJC de la commune (énoncé à l'article 7 des conventions), celui-ci n'a été mis en œuvre que partiellement.

Si la commune a été en mesure de produire les rapports des commissaires aux comptes et certains rapports d'activités, elle ne dispose pas des comptes annuels constitués par les bilans, comptes de résultats et annexes et surtout comptes d'emploi de la subvention. De ce fait, le contrôle porté sur l'activité des MJC subventionnées et l'emploi des subventions versées est incomplet.

La conjugaison de ces trois éléments – absence d'évaluation de l'activité de chaque MJC, versement d'une subvention globale, absence de certains documents financiers - traduit un défaut de contrôle de la commune sur ces associations tant sur l'utilisation des ressources financières que matérielles (mise à disposition de locaux et de personnel pour leur entretien qui ne sont pas retracées dans les comptes de la commune, cf. infra chapitre « fiabilité »).

L'arrêt de l'activité de l'une de ces trois MJC, suite à son placement en liquidation judiciaire en mars 2017, illustre la réalisation des risques encourus par une association fortement dépendante financièrement de la commune.

6.2- Le placement de la MJC des Roseaux en liquidation judiciaire

La MJC des Roseaux a été placée en liquidation judiciaire par un jugement du tribunal de grande instance de Grenoble en date du 30 mars 2017, en raison d'un défaut de gouvernance (absence de conseil d'administration).

Aux termes de ses statuts, l'association développait sur une partie du territoire de la commune des activités de loisirs, d'insertion, d'animation et de formation dans les domaines socio-culturels, culturel, social, sportif, économique.

6.2.1- Les activités soutenues par la commune

L'engagement de la commune auprès de la MJC les Roseaux se traduisait par plusieurs dispositifs :

- à titre principal : une subvention générale annuelle de fonctionnement, définie par une convention financière, d'un montant moyen entre 2012 et 2016 de 400 k€. En 2016, la commune a commencé à diminuer⁹⁴ sa participation en raison des difficultés de fonctionnement de l'association. La rémunération du poste de directeur de l'association, salarié de la fédération des MJC en Rhône-Alpes, était par ailleurs prise en charge par le versement d'une subvention distincte à la fédération ;
- à titre secondaire : le reversement de la subvention CAF versée au titre du contrat enfance jeunesse (CEJ) pour des actions menées par la MJC des Roseaux.
- Ce reversement n'est pas visé dans le cadre de la convention principale et les pièces justificatives produites par le comptable à l'appui des mandats ne justifient pas cette dépense – celle de l'année 2015 par exemple. La commune n'a pas été en mesure d'apporter les documents justifiant les montants versés entre 2012 et 2015. Elle maintient que ce versement correspondait à l'euro près, au produit de l'aide versée par la caisse d'allocations familiales (CAF) à la commune au titre du CEJ pour les actions menées par chaque MJC⁹⁵. Le dernier versement de la CAF à la ville pour la MJC des Roseaux a été notifié en novembre 2016 pour un montant de 10 683,91 €. Les reversements effectués par la commune étaient nettement supérieurs, entre 29 et 40 k€.

Ces versements pourraient donc s'analyser comme un complément – non prévu dans la convention financière - à la subvention annuelle principale⁹⁶. Ils excèdent l'aide réellement perçue de la CAF au titre du CEJ.

La chambre relève que ce versement était supérieur à la prestation réellement versée par la CAF et a ainsi constitué une subvention complémentaire.

- accessoirement, la MJC des Roseaux intervenait comme prestataire pour organiser des ateliers périscolaires, dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires en vigueur à compter de la rentrée scolaire de septembre 2014. Ces dépenses étaient enregistrées au compte 611 et ont fait l'objet de conventions financières particulières ;
- l'association facturait ponctuellement à la commune l'intervention de certains de ses salariés animateurs lors de manifestations municipales ;
- la commune procédait en outre ponctuellement à des achats de titres de transports ou de droits d'entrée à des concerts ou spectacles organisés par la MJC dans le cadre de ses activités ;
- enfin, la commune mettait à disposition ses locaux à la MJC, en assurait l'entretien, la maintenance, l'assurance et prenait en charge tous les fluides (eau, électricité, gaz) ainsi que les frais de télécommunications. Ces prestations en nature sont effectivement valorisées à hauteur de 113 k€ dans les comptes annuels de l'association. La commune n'en fait en revanche pas état dans ses documents budgétaires.

6.2.2- La réaction tardive de la ville face aux carences graves de l'association

L'association a été placée en liquidation judiciaire en début d'année 2017, non pour des raisons financières, mais en raison d'un défaut de gouvernance.

⁹⁴ Elle n'a pas versé le solde de la subvention votée au budget primitif (20 % du montant total de la subvention, 77 k€).

⁹⁵ Selon la « note d'accompagnement MJC CEJ Périscolaire » ; (...) « ces sommes ont été versées par la CAF à la ville de SMH et reversées aux associations concernées sur la base des états fournis par la CAF ».

⁹⁶ Le montant figure dans l'annexe du budget principal concernant les subventions votées (avec une mention : « contrat enfance jeunesse dépense = recette »).

A la suite de dissensions internes entre direction, salariés et membres du conseil d'administration, la présidente de l'association a présenté sa démission lors de l'assemblée générale extraordinaire de l'association du 27 février 2014 ; elle en a informé le maire par lettre, le jour même. Dès lors, le conseil d'administration de cette association a été recomposé à plusieurs reprises sans stabilité jusqu'à la liquidation judiciaire. Les postes de direction ont aussi été vacants.

Le rapport du commissaire aux comptes sur l'exercice clos le 31 décembre 2015 en fait état, notamment pour préciser qu'en l'absence de conseil d'administration qui s'est poursuivie en 2015, « *la MJC les Roseaux a dû faire appel à un administrateur judiciaire, (...), pour superviser la gestion quotidienne des comptes 2015...* ». Il indique en outre que la commune s'est engagée à « *rembourser la totalité [de ces] frais en 2016* », ce que la commune n'a pas fait, à raison, car il n'appartient pas à une commune de maintenir le fonctionnement courant d'une association en raison d'une absence durable de sa gouvernance.

Les comptes de l'exercice 2016 n'ont été ni produits, ni approuvés, l'expert-comptable ayant présenté sa démission en mars 2017, en raison « *de l'absence de direction, de l'absence d'une comptabilité à jour, (...) des difficultés de communication avec un organe de direction de l'association qui est quasi inexistant* ».

Malgré sa connaissance des difficultés, survenues dès le début de l'année 2014, la commune a poursuivi le financement de cette association, alors qu'en l'absence de conseil d'administration et de personnel de direction, elle ne présentait plus les garanties de fonctionnement requises par les conventions de financement.

La fragilité des instances dirigeantes a perduré plusieurs années, jusqu'à l'issue judiciaire et la fin de l'association qui a conduit la ville à reprendre en urgence à l'été 2016, l'activité d'accueil de loisirs jusqu'alors assurée par la MJC.

Les outils juridiques de contrôle prévus dans les différentes conventions n'ont été que partiellement mis en œuvre et auraient dû conduire à conditionner le versement de la subvention à la reformation des instances dirigeantes de l'association, eu égard au poids financier de la participation communale dans l'association.

De plus, dans la mesure où la commune confiait à l'association dès la rentrée scolaire 2014 des missions de service public sensibles (transport et accueil de mineurs pour des ateliers dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires), elle aurait dû s'inquiéter de la vacance des postes de direction et de bureau, susceptibles de causer des carences importantes dans l'organisation des activités, dès qu'elle eut connaissance de la démission du bureau, en février 2014.

La chambre recommande à la commune de renforcer les dispositifs de suivi et de contrôle de la MJC. Le renforcement de la cellule de contrôle de gestion, annoncé pour la fin de l'année 2018, peut permettre de faciliter l'atteinte de cet objectif.

7- LA GESTION DU PERSONNEL

7.1- L'évolution des effectifs de 2012 à 2018

La commune a pu produire le bilan social 2015 (rapport sur l'état de la collectivité), mais n'avait pas réalisé le précédent en 2013, et a fourni un document s'y apparentant pour les années 2012, 2013, 2014. Fin 2018, la commune n'avait pas encore achevé le bilan social 2017.

Tableau 37 : Evolution des effectifs sur le budget principal de la commune de 2012 à 2016

	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution moyenne annuelle
Emplois pourvus en ETPT	834	850	858	823	810	- 0,73 %
Effectifs budgétaires	884	894	907	890	849	- 1,00 %

Source : comptes administratifs

Les données et l'analyse portent sur le budget principal.

La commune supporte indirectement la charge du personnel du CCAS, qui emploie 131 agents (en nombre d'agents - février 2018), à travers le versement de la subvention de fonctionnement versée annuellement.

Les changements notables ayant impacté le volume des effectifs sont :

A la baisse :

- le transfert de la compétence voirie à GAM a entraîné le transfert de seize agents de la ville à GAM en juin 2015;
- en janvier 2016, les six agents du service « mon ciné » sont comptabilisés dans le budget annexe correspondant (et non plus au budget principal) ;
- le non remplacement d'agents sur des emplois vacants pour cause de départ en retraite ou mutation : 11 postes en 2015, 23 en 2016 et 24 en 2017.

A la hausse :

- création de postes en 2017, pour un nombre d'ETP non explicité dans les documents budgétaires (ouverture d'une scolarisation précoce d'enfants de moins de trois ans dans certaines écoles, ouverture de deux nouveaux accueils périscolaires, intégration de certains postes du CCAS sur le budget de la commune) ;
- embauche dès la rentrée scolaire de septembre 2014 d'agents dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires ;
- recrutement de 11 agents sur des emplois d'avenir en 2014.

La maîtrise des effectifs par une politique active de gestion prévisionnelle de emplois, a permis de limiter l'impact des créations de postes liées à de nouveaux besoins (réforme des rythmes scolaires) en ne remplaçant pas certains départs par des mesures de réorganisation de services (gain de 61 postes entre 2015 et 2017). Cela permet d'afficher un effectif en légère diminution en fin 2016 ; cette tendance perdure en 2017.

Si le pilotage des effectifs à l'échelle de la commune est satisfaisant, l'impact de la création de GAM sur l'évolution des effectifs est modeste. Celui-ci s'explique par le choix d'un transfert de compétence fortement assoupli dans ses conséquences par la mise en œuvre de plusieurs

conventions de gestion⁹⁷, désormais autorisées par la loi (article L. 5215-27 du CGCT), entre l'établissement public intercommunal et les communes permettant à la commune de conserver les agents dans ses effectifs et de les mettre à disposition en tout ou partie de l'EPCI.

Les transferts de compétences à la métropole ont entraîné le transfert de seulement seize agents⁹⁸ relevant du budget principal

7.2- Le temps de travail

7.2.1- L'historique du régime du temps de travail à Saint-Martin-d'Hères

Chaque collectivité ou établissement public décide de l'ensemble des règles relatives à la définition, la durée et l'aménagement du temps de travail, conformément aux dispositions du décret du 12 juillet 2001 pris en application de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 relative à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

La durée annuelle légale du temps de travail est fixée à 1 607 heures depuis 2005⁹⁹, cette durée constituant tant un plafond qu'un plancher.

A l'époque de cette réforme du temps de travail, le conseil municipal aurait dû approuver la signature par le maire d'un protocole d'accord sur la réduction et l'aménagement du temps de travail, à l'issue d'une procédure impliquant le recueil de l'avis du comité technique paritaire.

Le conseil municipal, malgré la tenue d'un comité technique paritaire sur le sujet le 30 novembre 2011 et la rédaction de plusieurs versions d'un projet de protocole d'accord d'aménagement et de réduction du temps de travail, n'a jamais été sollicité pour en approuver le principe. Seule une délibération du 20 décembre 2001, autorisant le maire « à poursuivre les négociations en vue de la signature d'un protocole fixant les modalités d'application » a été produite dans le cadre de l'instruction.

Cette situation aurait dû conduire à l'application stricte de la loi dès le 1^{er} janvier 2002, soit une organisation identique pour tous les agents de droit public de la commune fondée sur l'application d'une durée annuelle légale du travail de 1 600 heures et hebdomadaire de 35 heures, à l'exclusion de tout autre cycle de travail. Cette organisation est inapplicable au regard des sujétions et contraintes horaires variées des différents emplois de la collectivité.

La réforme du temps de travail n'a pas été menée à terme, installant dans la collectivité une organisation du temps de travail opaque qui a conduit la direction à faire le constat que « face à des horaires et situations spécifiques d'un côté et des règles de fonctionnement trop imprécises de l'autre, les services ont été amenés à apporter des réponses qui ont généré une disparité entre agents. ».

En 2016, une démarche de normalisation a été mise en œuvre, quinze ans après l'entrée en vigueur du décret mettant en œuvre la réduction du temps de travail dans les collectivités.

⁹⁷ C'est le cas de certaines missions accessoires de la compétence voirie (élagage et entretien des arbres d'alignement, éclairage public, feux tricolores, entretien et réparation des véhicules eau et voirie de la métropole) qui restent exercées par la commune et pour lesquelles les agents n'ont pas été transférés.

⁹⁸ Un agent sur la compétence économie-emploi, un agent sur la compétence logement-actes liés au foncier, quatorze agents sur la compétence voirie, dont dix agents du service voirie, deux agents du service « domaine public-DICT » et deux agents du service « bureau d'étude-topographie voirie ».

⁹⁹ Décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État, rendu applicable aux agents territoriaux par l'article 1 du décret n° 2001-623, puis de la loi du 16 avril 2008 relative à la journée de solidarité, ayant porté la durée annuelle du travail de 1 600 à 1 607 heures hebdomadaires.

Le conseil municipal a alors approuvé un « *règlement général du temps de travail et des organisations du temps de travail des services de la ville de Saint-Martin d'Hères* », mis en œuvre par arrêté du maire du 23 novembre 2016.

Ce document appelle les observations suivantes :

- s'il définit un « cycle standard avec horaire fixe » (article 9.1.1), la liste des emplois auxquels il s'applique n'est pas fournie ;
- l'existence de cycles spécifiques (article 9.2) est évoquée. Ceux-ci ne sont pas définis mais renvoyés à des « règlements de travail des services concernés » non joints. Les dix règlements spécifiques qui ont été produits sont pris par arrêté du maire en référence au règlement de 2016, sans approbation du conseil municipal ;
- il est prévu une organisation du temps de travail spécifique pour les « agents en charge de missions de conception/et ou de délégation », sans que les emplois concernés soient énumérés : « l'attribution des forfaits sera faite sur proposition du responsable de l'agent et sur visa du directeur général des services » ;
- rien n'est indiqué en ce qui concerne les autorisations spéciales d'absence (autorisations d'absences accordées aux agents lors de la survenue d'un évènement personnel). Ces autorisations spéciales d'absence ont fait l'objet d'un vote antérieur en conseil municipal (séance du 10 avril 2008 et note de service du 8 janvier 2008) ;
- rien n'est indiqué sur les congés exceptionnels qui ont porté le temps de travail effectif annuel des agents communaux de 1 607 heures (régime légal) à 1 547 heures. Les notes annuelles sur les congés sont plus complètes sur ce point.

Ce document présente d'importantes carences ; s'il constitue un cadre général préalable à la définition des modalités d'aménagement du temps de travail de la collectivité, il est incomplet.

Les règlements particuliers devant compléter le règlement général n'ont pas tous été réalisés. Certains sont inutiles¹⁰⁰ car l'organisation du temps de travail décrite est identique à la définition du cycle de travail standard figurant déjà dans le règlement délibéré en 2016.

La chambre rappelle qu'il appartient au seul organe délibérant, et non aux services, à la direction ou à l'autorité territoriale, de définir les cycles de travail, après avis du CTP, au regard de la qualité de service public qu'il souhaite atteindre.

A la suite des remarques de la chambre, la collectivité a délibéré le 25 septembre 2018 pour adopter des avenants au règlement général du temps de travail qui précisent les services relevant du « cycle standard » et ceux relevant d'un régime spécifique.

7.2.2- Reconstitution du temps de travail standard : une durée du travail inférieure au minimum légal

La durée du temps de travail applicable dans la commune est de 1 547 heures. Cette indication horaire figure dans le règlement du temps de travail approuvé en 2016. Cette durée est inférieure à la durée annuelle légale du temps de travail de 1 607 heures.

Le règlement général du temps de travail, approuvé par délibération du 17 octobre 2016 fixe « *les règles communes à l'ensemble des agents et services de la ville de Saint Martin d'Hères dans le domaine de l'organisation du temps de travail* ».

Ce document précise que « *le décompte du temps de travail effectif est réalisé sur la base*

¹⁰⁰ C'est le cas du règlement applicable aux agents des services de la direction des finances publiques et de la commande publique, de celui applicable aux agents de la direction des ressources humaines, et de celui applicable aux agents de la direction des services informatiques.

d'une durée annuelle de 1 547 heures, déduction faite des repos hebdomadaires, jours fériés, congés annuels et congés exceptionnels à l'exception des jours de congés pour ancienneté. La journée de solidarité est incluse dans la durée annuelle moyenne de travail. »

La durée du temps de travail en vigueur à Saint-Martin-d'Hères est au moins inférieure de 60 heures, soit plus de huit journées de travail de sept heures, à la durée annuelle légale du travail.

En ajoutant l'absence de réalisation de la journée de solidarité (le lundi de pentecôte demeure non travaillé), le temps de travail effectif est porté – pour tous les agents bénéficiant d'une ancienneté dans la fonction publique supérieure ou égale à 15 ans, à 1 526 heures, soit 81 heures ou 11,5 jours de moins que la durée annuelle légale du travail.

Tableau 38 : Reconstitution du temps de travail annuel

	Régime légal (décret 2000-815)	Saint-Martin- d'Hères (ancienneté <5 ans)	Saint-Martin- d'Hères (ancienneté >10 ans)	Saint-Martin- d'Hères (ancienneté >15 ans)
Nombre de jours de l'année	365 jours			
- Repos hebdomadaire	104 jours			
- Congés annuels	25 jours			
- Jours fériés)	9 jours			
- Jours d"ancienneté"	SO	0 jour	2 jours	3 jours
- Jours de fractionnement automatiques	SO	2 jours	2 jours	2 jours
- Jours "exceptionnels" (dont "pont")	SO	4 jours	4 jours	4 jours
jours travaillés	227 jours	221 jours	219 jours	218 jours
Heures travaillées pour le régime légal = 227 jours * 7 h =1 589 heures arrondi à 1 600 heures	1 600 heures	1 547 heures	1 533 heures	1 526 heures
+ Journée de solidarité (+ 7h)	1 607 heures	1 547 heures	1 533 heures	1 526 heures

Source : données communales

Les agents bénéficient, aux termes de la note sur les congés 2018, de plusieurs types de congés, qui s'ajoutent aux 25 jours de congés annuels légaux :

- deux journées dites de fractionnement sont automatiquement ajoutées en début d'année ;
- une à trois journées de congés supplémentaires sont accordées aux agents en fonction de leur ancienneté ; l'octroi de jours pour ancienneté est dépourvu de fondement juridique ;
- cinq demi-journées « exceptionnelles » sont accordées chaque année sans fondement juridique, les agents pouvant en disposer comme ils le souhaitent¹⁰¹ (exceptés les agents dont les fonctions sont liées au cycle scolaire qui ne sont pas concernés par cette mesure) ;
- une journée permettant de faire un « pont » dans l'année est accordée à tous les agents.

7.2.3- L'absence de mise en œuvre de la « journée de solidarité »

La loi du 30 juin 2004 relatif à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées a instauré une journée de solidarité en vue d'assurer le financement d'action en faveur des personnes âgées ou handicapées en perte d'autonomie. Elle consiste à travailler une journée de plus par année sans rémunération supplémentaire et, pour les

¹⁰¹ A l'exception des agents dont les fonctions sont liées au cycle scolaire qui ne sont pas concernés par cette mesure.

employeurs, à s'acquitter d'une contribution.

A l'origine, la loi fixait la journée de solidarité au lundi de Pentecôte. En 2008, toute référence au lundi de Pentecôte a été supprimée, la journée de solidarité devant être accomplie selon les modalités suivantes :

- travail d'un jour férié chômé autre que le 1^{er} mai ;
- travail d'un jour de réduction du temps de travail ;
- toute autre modalité permettant le travail de sept heures précédemment non travaillées, à l'exclusion des congés annuels.

Ces dispositions devaient être définies par les organes délibérants après avis du comité technique paritaire.

Au cas présent, le conseil municipal ne s'est pas prononcé sur les modalités de mise en œuvre de la loi depuis 2004. Le règlement général du temps de travail approuvé en 2016 précise (article 1^{er} – durée du travail effectif) « *la journée de solidarité est incluse dans la durée annuelle moyenne du temps de travail.* »

Aucune journée de congé exceptionnel ou issue du forfait cadre n'est décomptée. Le lundi de Pentecôte est conservé comme jour férié, non travaillé.

La commune n'applique ainsi pas la loi sur la journée de solidarité. Le fait d'indiquer qu'elle est incluse dans la durée annuelle moyenne du temps de travail est insuffisant puisqu'il aurait fallu que sept heures précédemment non travaillées soient ajoutées au temps de travail de chaque année selon des modalités soumises à l'avis du CTP et à l'approbation du conseil municipal.

7.2.4- L'organisation dérogatoire applicable aux agents en charge de missions de conception et/ou délégation

En vertu de l'article 10 du décret du 12 juillet 2001, les personnels chargés de fonction d'encadrement ou de conception peuvent relever d'un régime de travail comportant des dispositions spécifiques, selon la nature de leur service ou de leurs missions, lorsqu'ils bénéficient d'une large autonomie dans l'organisation de leur travail ou lorsqu'ils doivent effectuer de fréquents déplacements de longue durée. L'assemblée délibérante doit approuver ce régime spécifique après consultation du comité technique paritaire.

Le conseil municipal de Saint-Martin-d'Hères ne s'est pas prononcé sur l'octroi des « forfaits de jours de compensation » jusqu'en 2016.

L'article 6 du règlement général du temps de travail approuvé par le conseil municipal en 2016 fait état de la possibilité donnée au directeur général des services d'en faire bénéficier certains agents, lorsqu'ils sont en charge de missions de « *conception/production ou délégation/représentation* ». Le règlement établit le principe d'une grille de huit situations sans définir, à quoi correspond chaque niveau, et ensuite à quel niveau et catégorie se situe chaque emploi, cette appréciation appartenant au directeur général des services sur proposition des directeurs de service.

La liste des bénéficiaires compte 99 agents (document mis à jour en mars 2018).

Il s'agit majoritairement de chefs de service, mais aussi de chargés de mission, d'assistantes administratives, journalistes, directrices de crèche, d'un technicien en électricité, d'urbanistes, et de chargés de mission de catégorie B.

Quatorze d'entre eux ont également perçu des IHTS (indemnités horaires pour travaux supplémentaires) alors qu'ils bénéficiaient de ce régime de jours de compensation.

L'assemblée délibérante ne s'est pas prononcée sur les emplois ouvrant droit au bénéfice de ces jours de congés supplémentaires applicable sur la base d'un régime du temps de travail non établi juridiquement, et inférieur au plancher des 1 607 heures travaillées annuelles légales. Le conseil municipal a seulement approuvé en 2016 un règlement général du temps de travail qui en établit le principe sans définir les emplois concernés.

Le fondement légal de ce régime de travail concerne deux cas limitativement énumérés par le décret applicable à la fonction publique d'État transposable dans les mêmes conditions à la fonction publique territoriale :

- ♦ soit l'agent est chargé de fonctions d'encadrement ;
- ♦ soit il est chargé de fonctions de conception (avec une large autonomie dans l'organisation ou de fréquents déplacements de longue durée)¹⁰².

Le directeur des services bénéficie d'une grande autonomie pour attribuer ces forfaits, le règlement intérieur étant particulièrement vague dans les situations qu'il décrit.

Le processus d'attribution n'est pas suffisamment encadré et précis, ni pour l'assemblée délibérante, ni pour les instances représentatives, ni pour l'ensemble des agents.

La liste des fonctions ouvrant droit au forfait a été soumise au conseil municipal du 25 septembre 2018 suite à l'observation de la Chambre en maintenant une interprétation extensive de l'application de ce régime en maintenant son application à des agents dont les missions ne correspondent pas au cadre réglementaire.

Plusieurs agents ont cumulé le paiement d'IHTS avec ce régime de congés supplémentaires malgré l'incompatibilité avec le principe d'attribution d'un forfait de jours de congés supplémentaires.

La commune indique avoir immédiatement pris en compte la remarque de la chambre en ne versant plus aucune IHTS (ou IFTS) à des agents bénéficiaires du régime « forfait cadre ».

En l'absence de réflexion aboutie sur le temps de travail des agents à l'époque de la loi sur la réduction et l'aménagement du temps de travail, la commune s'est fondée sur un texte applicable aux seuls cadres dirigeants, pour l'appliquer à un grand nombre d'agents (représentant plus de 10 % de l'effectif des agents titulaires en 2017), aux profils très variés.

L'approbation d'un régime de temps de travail fondé sur l'existence de moyens de contrôle automatisés des présences (« badgeuses ») et de cycles de travail adaptés aux fonctions générant des jours de réduction du temps de travail aurait été régulier et plus clair que les « forfaits-cadres ». Un terme aurait pu être mis aux autorisations d'absences illégales en les intégrant au dispositif d'aménagement du temps de travail tout en proposant l'octroi de jours d'ARTT dans des conditions transparentes, liées aux fonctions et non aux personnes.

¹⁰² Par référence au décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature.

7.2.5- Les autorisations d'absence pour événements familiaux

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'autorité territoriale.

La loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit l'octroi d'autorisations d'absence à l'occasion d'événements familiaux, sans en déterminer la durée. En l'absence de décret d'application, les règles d'autorisation d'absence doivent être définies localement par l'assemblée délibérante.

La pratique de la commune est formalisée dans une note de service de la direction des ressources humaines prise en application d'une délibération du 10 avril 2008.

Les personnels de la collectivité bénéficient à ce titre d'un régime d'autorisations spéciales d'absence très favorable, s'écartant sensiblement du régime des autorisations d'absence pratiqué par l'État¹⁰³. Ils bénéficient ainsi de huit jours d'autorisation d'absence à l'occasion de leur mariage quand les droits accordés dans la fonction publique d'État sont de cinq jours.

De la même manière, la commune accorde entre un et deux jours d'autorisation d'absence à l'occasion du mariage des membres de la famille de l'agent alors qu'aucune autorisation d'absence n'est accordée pour ce motif aux agents de la fonction publique d'État.

7.2.6- Le suivi du temps de travail individuel des agents

La commune possède un logiciel de gestion du temps associé à celui utilisé pour la gestion des payes mais elle ne l'utilise pas encore pour l'ensemble de ses services : actuellement en phase de test, son utilisation généralisée est annoncée par la commune dans le courant de l'année 2019. Chaque service est autonome pour la gestion du temps de travail (plannings, absences) et les informations ne sont pas centralisées.

Il faut se référer, pour avoir une connaissance précise de la durée annuelle du temps de travail en vigueur dans la commune, aux notes annuelles sur les congés, diffusées aux agents de la commune et signées par le maire.

L'assemblée délibérante ne s'est pas prononcée sur la définition, la durée et l'aménagement du temps de travail applicable à Saint-Martin-d'Hères, ce qui relève de sa compétence, et non de celle du maire¹⁰⁴.

7.2.7- Comptabilisation en heures des congés annuels

Tout agent public en activité a droit, pour une année de services allant du 1^{er} janvier au 31 décembre, à un congé annuel d'une durée égale à cinq fois ses obligations hebdomadaires de service.

La durée du congé annuel se calcule en nombre de jours effectivement ouverts, c'est-à-dire les jours auxquels les agents sont soumis à des obligations de travail, le cas échéant, au prorata de la durée des services accomplis s'ils n'ont pas exercé leurs fonctions sur la totalité

¹⁰³ 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.

¹⁰⁴ Article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 : « 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 mentionnés au premier alinéa de l'article 2 sont fixées par la collectivité ou l'établissement, dans les limites applicables aux agents de l'État, en tenant compte de la spécificité des missions exercées par ces collectivités ou établissements. »

de la période.

En l'absence de mise en œuvre d'une gestion centralisée des absences par la direction des ressources humaines, chaque responsable de service tient un tableau de suivi des congés annuels pour les agents qui lui sont hiérarchiquement rattachés. Les responsables de chaque agent sont en charge du suivi du solde de congés disponibles et de la validation des demandes.

Les documents relatifs au suivi des absences de quatre services ont été examinés (services administratifs de la direction générale adjointe des services techniques, équipe ateliers, magasin/buanderie, service des sports).

Les tableaux de suivi ne sont pas fondés sur la même maquette. Leur conception est laissée à l'appréciation des agents en charge de leur tenue.

Les droits à congés annuels, jours de fractionnement, jours pour « forfait cadre » et les autres congés exceptionnels propres à la collectivité ont été majoritairement comptabilisés en heures et non en jours ouvrés dans trois des quatre services examinés.

Une note produite par la commune indique que « *L'agent de maîtrise suit de manière journalière les absences. (...) Les congés sont posés en heures* ».

En procédant pour certains de ses services à un décompte horaire des absences, la commune fait une application irrégulière des dispositions réglementaires en vigueur. L'article 1^{er} du décret n° 85-1250 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux précise que « *La durée (des congés) est appréciée en nombre de jours effectivement ouvrés* ».

Le principe de calcul des jours de congés annuels en jours ouvrés et non en heures a également été rappelé par la jurisprudence administrative¹⁰⁵.

La collectivité a indiqué qu'il serait mis fin à cette pratique résiduelle de décomptes par heure au plus tard au 1^{er} décembre 2018.

7.2.8- Une gestion individuelle des absences à améliorer

L'examen de la gestion des congés dans trois services de la commune illustre l'important chantier de normalisation à mettre en œuvre sur la gestion et le contrôle du temps de travail.

A la DGAST, les congés annuels légaux, les jours pour ancienneté, les « demi-journées exceptionnelles » et le pont offert par le Maire sont consolidés dans le tableau de suivi sous l'appellation de « congés annuels », rendant peu lisible leur comptabilisation.

Dans le cas de l'équipe des ateliers, les congés de huit agents sont suivis (alors que neuf agents composent ce service, selon le tableau des effectifs nominatifs transmis par la direction des ressources humaines). Ce tableau est exprimé en heures et conduit les agents à poser des congés allant de 1,5 heure (pour une demi-journée de congés) à 7,75 heures (pour une journée de congés). Des « congés exceptionnels » sont également comptabilisés, sans précision du motif auquel ils se rapportent.

Pour le service « magasin buanderie », les congés de huit des neufs agents composant le service sont présentés. Le tableau de l'exercice 2017 est difficilement compréhensible,

¹⁰⁵ Il a été jugé qu'une note de service indiquant que « *les congés annuels sont décomptés en heures effectives, c'est-à-dire que vous auriez dû effectuer si vous aviez travaillé* » est illégale (CAA Paris, 29 janv. 2008, n° 06PA01869, Cne Asnières-sur-Seine).

notamment en ce qui concerne la comptabilisation des droits ouverts pour les agents travaillant à temps partiel. Trois agents bénéficient du report de congés annuels de l'année précédente, allant jusqu'à 90h05 (soit près de 13 jours), alors que la note sur les congés annuels 2018 prévoit un report maximal de huit jours et que ces reports sont définis comme une « possibilité [à titre] exceptionnel ».

7.3- La politique de recrutement

La part des agents non titulaires dans l'effectif est de 19 % en 2014¹⁰⁶.

Les agents non titulaires peuvent occuper des emplois permanents ou non.

La part d'agents non titulaires occupant des emplois permanents au sein des effectifs de la collectivité s'élève à 10 % des ETP au 31 décembre 2013, et environ 6 % des ETP au 31 décembre 2016 sur le budget principal¹⁰⁷.

La surreprésentation des agents non titulaires dans certains cadres d'emplois soulève des interrogations sur la politique de recrutement mise en œuvre pour l'encadrement intermédiaire et supérieur :

- le grade de technicien (catégorie B) comptait, au 31 décembre 2016, 26 emplois budgétaires permanents à temps complet, pourvus par douze agents titulaires et onze agents non titulaires, trois emplois demeurant vacants ;
- le grade d'ingénieur principal (catégorie A) comptait, au 31 décembre 2016, douze emplois budgétaires permanents à temps complet, pourvus par sept agents titulaires et quatre agents non titulaires, un emploi demeurant vacant.

7.3.1- L'emploi non fondé d'agents non titulaires de catégorie B

Les emplois permanents doivent être pourvus par des agents titulaires. Par dérogation à ce principe, les collectivités peuvent recourir au recrutement d'agents non titulaires, dans des circonstances restreintes et selon des modalités encadrées par la loi (nombre et durée des contrats limités dans le temps).

En dehors des motifs de recrutement de travailleurs handicapés, le seul motif de recrutement d'agent non titulaire de catégorie B sur emploi permanent, prévu à l'article 3-3 1° de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, est l'absence de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptible d'assurer les fonctions correspondantes.

Le recrutement d'un agent non titulaire de catégorie B ne peut reposer que sur le fondement d'un besoin non permanent prévu par la loi du 26 janvier 1984, tel que l'accroissement temporaire d'activité (article 3, 1°), l'accroissement saisonnier d'activité (article 3, 2°), le remplacement d'un agent fonctionnaire ou contractuel absent (article 3-1), la vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire (article 3-2).

La commune emploie en permanence entre 25 et 30 agents non titulaires de catégorie B. L'examen de dix-huit dossiers de ces agents, rémunérés en continu sur plusieurs années indique que, pour treize d'entre eux, les conditions d'emploi sont irrégulières. Deux d'entre eux ont aussi bénéficié de la conclusion d'un CDI après une succession de contrats à durée déterminée dépourvus de bases légales. Les irrégularités relevées concernent :

¹⁰⁶ Donnée non disponible pour les autres exercices.

¹⁰⁷ Ratio nombre d'ETP non titulaires/nombre d'ETP fonctionnaires d'après les annexes C.1.1 « état du personnel » des années 2013 et 2016. Les annexes du CA 2017 n'étaient pas encore réalisées et celle du CA 2012 était sur une maquette différente, ne faisant pas apparaître les ETP non titulaires.

- ♦ la durée des contrats conclus (elle excède, pour neuf agents, la durée maximale prévue par l'article 3-2 de la loi n° 84-53);
- ♦ le motif de recrutement et les modalités de renouvellement de certains contrats juridiquement infondés ;
- ♦ la référence injustifiée au motif de l'absence de cadre d'emploi existant (article 3-3, 1° de la loi du 26 janvier 1984).

7.3.2- Des procédures de recrutement perfectibles

Les dossiers de recrutement sont correctement archivés et organisés, comportent les avis de vacances internes et externes auprès de la bourse de l'emploi du centre de gestion de l'Isère et, le cas échéant, de la presse spécialisée, les fiches de postes, les candidatures reçues, les compte-rendu d'entretien avec les candidats et les PV de décision des instances de recrutement.

Dans plusieurs cas, des agents titulaires présentant les qualifications requises n'ont pas été reçus, l'agent non titulaire en poste étant renouvelé dans l'emploi, alors qu'il dépassait la durée maximale autorisée d'emploi sur ce motif ; dans d'autres cas, la durée de publicité de l'offre d'emploi était très courte, laissant peu de temps aux candidats intéressés pour se manifester.

7.3.3- Le recrutement d'agents de catégorie A

Parmi les quatre dossiers examinés, deux dossiers de recrutement ont pu être fournis.

7.3.3.1- *Le recrutement et le renouvellement de deux agents non titulaires de catégorie A*

Dans les deux cas, les procédures de recrutement qui auraient dû être organisées à l'échéance de chaque contrat n'ont pas été mises en œuvre. Une vacance d'emploi aurait dû être publiée, à chaque échéance des contrats, afin de rechercher des agents stagiaires ou titulaires pour occuper ces emplois permanents.

La chambre constate le peu de diligence de la commune à rechercher des ingénieurs fonctionnaires.

7.3.3.2- *Le recrutement du directeur des services informatiques (DSI) en 2015*

La commune a reçu 35 candidatures, dont 30 d'agents non titulaires, quatre d'agents titulaires du grade d'ingénieur et d'une candidature d'un agent titulaire du grade de technicien.

Quatre candidats ont été reçus par le jury : deux sont ingénieurs territoriaux, occupent et ont occupé des postes de directeur des services informatiques de communes de tailles comparables à celle de Saint-Martin-d'Hères. Les deux autres candidats ne disposaient pas du concours d'ingénieur, un occupait les fonctions de directeur des services informatiques dans une collectivité en tant que non titulaire, l'autre travaillait dans le secteur privé.

Un candidat non titulaire, alors DSI dans une commune de la région parisienne, a été retenu.

Le jury de recrutement a classé deuxième la candidature de M. D, ingénieur territorial au 5^{ème} échelon. Sa candidature qui, aux termes du procès-verbal d'analyse des candidatures, donne satisfaction et répond aux attentes du poste, est mise « en attente », en cas de désistement du candidat classé premier, pourtant non titulaire.

La commune, dans son processus de recrutement, s'affranchit des dispositions légales sur le recrutement prioritaire d'agents fonctionnaires (stagiaires ou titulaires). Elle n'a pas recruté

l'agent titulaire qui bénéficiait pourtant d'un avis favorable au terme du processus de recrutement.

Le recrutement de fonctionnaires sur les emplois publics constitue un principe énoncé à l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983. Parmi les cas permettant d'y déroger, figure celui prévu par l'article 3-3 (2°), permettant de recruter un agent non titulaire « *pour les emplois du niveau de la catégorie A lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté (...)* ». En l'espèce, un fonctionnaire est classé deuxième du processus de recrutement et mis en attente avant que l'engagement du candidat classé premier ne soit confirmé, alors que la priorité aurait dû lui être accordée.

Outre le risque d'irrégularité juridique de ce recrutement, les conséquences financières de ce choix ne sont pas négligeables.

En effet, l'agent non titulaire engagé bénéficie d'un niveau de rémunération qu'il peut négocier avec l'autorité territoriale, notamment sur la base de sa situation salariale antérieure. Il est recruté en qualité d'ingénieur principal au 8^{ème} échelon, sur la base de l'indice brut 916 – indice majoré 746. Son concurrent, titulaire du grade d'ingénieur (5^{ème} échelon ; IB 540, IM 459), aurait été recruté selon les bases statutaires. Alors qu'une démarche de maîtrise de la masse salariale est engagée par la commune dès 2014, le recrutement d'un agent non titulaire s'avère plus couteux pour la collectivité, le traitement brut indiciaire lui étant accordé contractuellement étant très supérieur à celui de l'agent fonctionnaire (+ 287 points d'indice majoré, ou 1 336 € bruts de différence de traitement de base par mois¹⁰⁸).

L'agent bénéficie par ailleurs des avancements d'échelon identiques à ceux prévus par le cadre d'emploi des ingénieurs territoriaux (cf. infra).

La chambre rappelle le principe énoncé par l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 qui est le recrutement de fonctionnaires pour occuper les emplois publics permanents, sauf cas énumérés limitativement.

7.3.3.3- Conclusion

La gestion de la situation des agents contractuels est couteuse pour la commune : gestion de situations administratives précaires et irrégulières, organisation fréquente de processus de recrutements souvent formels.

La collectivité participe au financement des concours par les cotisations qu'elle verse au centre de gestion de la fonction publique territoriale (CDG) et au centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) ; à cet effet, elle déclare annuellement ses besoins pour chaque cadre d'emplois : les places offertes aux différents concours d'accès à la fonction publique territoriale sont établies en référence à ces prévisions.

Il appartient à la commune de mettre en œuvre les conditions, comme cela lui avait été rappelé dans les observations antérieures de la chambre, pour que l'ensemble des candidats potentiels puissent bénéficier de la même information et ne pas avantager des candidats non titulaires au motif qu'ils sont connus et occupent déjà le poste.

7.4- Le pilotage de la masse salariale

7.4.1- La prise en compte de la contrainte budgétaire

La commune a engagé une démarche de réduction de ses charges de fonctionnement. La maîtrise des dépenses de personnel en est un élément fondamental, de par la structure

¹⁰⁸ Valeur du point d'indice en 2015 : 4,6581 €.

budgétaire de la commune.

Elle a mis en place en 2014 les outils d'une gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC). Un important travail de diagnostic de l'emploi a été réalisé avec la rédaction de 93 % des fiches des 131 emplois identifiés.

Cela a permis la mise en œuvre d'une politique de maîtrise des dépenses de personnel par une meilleure connaissance des emplois et une appréciation fine des besoins (arbitrages associant tous les responsables de services dès le 1^{er} semestre de l'année N pour les prévisions de l'année N+1).

En 2017, l'objectif présenté au vote du budget était de réaliser une évolution nulle entre le BP 2016 et le BP 2017. La collectivité a identifié 24 postes non reconduits après vacance (pour mutation ou départ à la retraite) et a établi des règles de remplacement des personnels absents plus restrictives en les limitant aux « emplois en lien direct avec les usagers ».

Cette recherche d'efficacité par une analyse fine des besoins des services est formalisée et retracée dans les documents d'accompagnement budgétaires depuis 2015.

7.4.2- Les évolutions de carrière

7.4.2.1- *Les principales règles applicables aux progressions de carrière dans la fonction publique*

L'évolution « mécanique » des carrières des fonctionnaires est le fait des avancements d'échelon, qui au sein de chaque cadre d'emploi, assurent un déroulement de carrière en lien avec l'ancienneté acquise. La loi de finances du 29 décembre 2015 a mis fin à la triple durée d'avancement (trois rythmes d'avancement : à la durée minimum, intermédiaire et maximum) par l'instauration d'un avancement à durée unique.

L'avancement de grade constitue une possibilité d'évolution de carrière à l'intérieur d'un même cadre d'emploi. L'avancement de grade ne constitue pas un droit pour l'agent. De plus, le nombre d'agents promouvables par décision de l'autorité territoriale peut être limité ou, au contraire, largement ouvert, par l'assemblée délibérante, qui doit fixer le ratio de promotion par cadre d'emploi¹⁰⁹, ce ratio pouvant varier entre 0 % et 100 % (possibilité pour le maire de promouvoir tous les agents qui remplissent les conditions). La mise en place du ratio « promu/promouvable » est une obligation réglementaire. Pour autant, le maire reste libre d'inscrire les agents au tableau annuel d'avancement et de prendre les arrêtés d'avancement dans la limite que lui octroie l'assemblée délibérante.

La promotion interne permet au fonctionnaire d'accéder à un cadre d'emplois supérieur à celui auquel il appartient sans passer par la voie du concours. Peuvent être promus les fonctionnaires inscrits sur une liste d'aptitude, après avis de la CAP compétente, par

appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle des agents. La collectivité est libre de promouvoir un agent dès lors qu'il remplit ces conditions.

7.4.2.2- *L'avancement d'échelon et de grade des fonctionnaires*

La collectivité promeut en interne un nombre constant d'agents chaque année.

¹⁰⁹ Dispositions sur l'approbation de taux « promus-promouvables » introduites par la loi du 19 février 2007. Ces dispositions concernent tous les cadres d'emploi, à l'exception de celui des agents de police municipale, en raison du protocole de professionnalisation des polices municipales du 25 avril 2006.

Tableau 39 : Avancements, promotion, et titularisation « loi Sauvadet » entre 2012 et 2015

En nombre d'agents (effectif physique)	2012	2013	2014	2015
Avancements d'échelon	269	316	312	375
Avancements de grade	73	76	62	64
Promotion interne au sein de la collectivité	22	13	18	16
Titularisation « loi Sauvadet » (loi n° 2012-347 du 12 mars 2012)	-	13	13	6

Source : CRC d'après le dernier bilan social disponible (année 2015) et le document de synthèse des données sociales 2011 à 2014.

Ces mesures favorisant le déroulement des carrières doivent s'effectuer dans le respect des règles statutaires.

7.4.2.3- *L'absence de validation du ratio promus/promouvables*

L'avancement d'échelon était appliqué systématiquement à la durée minimum. La régularité des avancements de grade n'est pas assurée dans la mesure où l'assemblée délibérante ne s'est pas prononcée sur les « ratios promus/promouvables » déterminant, pour tout avancement de grade, le nombre maximal de fonctionnaires pouvant être promus, par application d'un taux à l'effectif des fonctionnaires remplissant toutes les conditions pour accéder à l'avancement concerné (les « promouvables »). Cette disposition, issue de la loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale, aurait dû être appliquée depuis 2007 à tous les grades d'avancement (hormis ceux du cadre d'emplois des agents de police municipale).

La collectivité a fourni de nombreuses justifications en réponse à cette carence : les ratios sont discutés chaque année en CTP, les CAP d'avancement essaient d'en tenir compte, même si elles valident des avancements « hors quota », des critères sont respectés, tels que « l'ancienneté dans le grade départagé par l'âge », « pas deux mesures au choix deux années consécutives », « fonctionnalisation des grades d'avancement pour la catégorie A », « priorité aux agents ayant réussi un examen professionnel ».

Un tableau présentant pour la seule année 2017 les ratios effectivement appliqués ne traduit pas une politique d'avancement excessivement généreuse : 20 % pour l'ensemble des grades d'avancement des catégories A, 34 % pour les catégories B et 42 % pour les catégories C. Ils demeurent toutefois supérieurs à ceux que la collectivité présente comme « approuvés »¹¹⁰ par le comité technique paritaire en 2017.

Le conseil municipal ne s'est pas prononcé sur ces taux ; l'ensemble du processus d'avancement de grade est par conséquent irrégulier.

La collectivité s'est engagée à délibérer début 2019 sur le ratio promus-promouvables.

7.4.2.4- *La définition des conditions à l'avancement*

La commune n'a pas énoncé les conditions objectives qui conditionnent les avancements de grade et les promotions internes (postes ouverts aux avancements et nombre de promotion maximal possible sur un même poste).

La détermination de ces critères n'est pas obligatoire mais relève d'une bonne pratique car elle permet d'objectiver les conditions des promotions vis-à-vis des agents, des instances paritaires, et de l'assemblée délibérante. Cette attention portée à la question des conditions

¹¹⁰ Selon les termes du document attribué au CTP de mai 2017 les taux maximums de promotion étaient respectivement de 10 % pour les agents de catégorie A, 20 % pour les agents de catégorie B et 30 % pour les agents de catégorie C.

d'avancement est indispensable à la réussite de l'objectif de maîtrise de la masse salariale énoncé par l'autorité territoriale depuis plusieurs années.

La commune a déclaré vouloir engager un processus de définition des conditions d'avancement.

7.4.2.5- *Un déroulement de carrière des agents non titulaire similaire à celui des fonctionnaires*

Une autre forme de promotion interne existe : le déroulement de carrière dont bénéficient les agents non titulaires est parfois plus favorable que celui des fonctionnaires, le maire disposant d'une grande latitude pour fixer le niveau de recrutement, signer des avenants « *intuitu personae* » aux contrats sans passage devant les instances paritaires, sans les contraintes statutaires qui s'appliquent aux avancements de grade et aux promotions internes des agents titulaires.

Parmi les dix-sept ingénieurs, cinq sont non titulaires. Les carrières des deux ingénieurs principaux les plus anciens ont été examinées ainsi que celle d'un agent non titulaire employé sur le grade d'avancement de rédacteur principal, alors qu'il a été embauché initialement sur un grade de recrutement direct (agent administratif, catégorie C).

➤ Cas de la carrière de deux ingénieurs principaux, non titulaires

Le premier, après avoir été recruté sur le grade d'ingénieur en chef (5^{ème} échelon) , a bénéficié d'une succession de plusieurs CDD en 1994, 1997, 2000, 2003, 2004 avant de conclure un CDI en 2007¹¹¹. Il a refusé en 2013 la proposition d'entrer dans le processus de titularisation, faculté offerte par la loi relative à l'accès à l'emploi titulaire (loi du 12 mars 2012 dite « loi Sauvadet »), car cela « *conduirait à une baisse importante de son revenu et de sa pension de retraite.* ». Effectivement, sa titularisation aurait notamment conduit à son classement au grade d'ingénieur au 5^{ème} échelon, alors qu'il était employé sur le grade d'ingénieur principal au 9^{ème} échelon. La simulation financière qui lui a été transmise indiquait une baisse de rémunération mensuelle nette d'environ 1 000 €.

Il est actuellement employé sur le grade d'ingénieur principal au 8^{ème} échelon. L'agent bénéficie depuis la conclusion de son CDI d'arrêtés d'avancement strictement identiques dans leur forme à ceux applicables aux fonctionnaires, faisant référence aux décrets du 26 février 2016 portant statut particulier du cadre d'emploi des ingénieurs et fixant les échelles indiciaires et les durées de carrières qui leur sont applicables. Il a été « reclassé » en 2017 exactement comme s'il était fonctionnaire.

Le second a été recruté en tant que collaborateur de cabinet en mai 1997.

En juin 2001, il a été engagé comme chargé de mission pour une durée de trois ans (rémunéré en référence au grade d'ingénieur subdivisionnaire, 9^{ème} échelon). Dès décembre 2001, il a signé un autre contrat de trois ans, rémunéré en référence au grade d'ingénieur en chef, 5^{ème} échelon. En décembre 2004, il a signé un nouveau CDD de trois ans pour les mêmes fonctions. Alors que ce contrat était arrivé à échéance en décembre 2007, il a fallu attendre septembre 2009 pour qu'un contrat à durée indéterminée soit conclu avec lui rétroactivement au 1^{er} décembre 2007. L'agent a donc été employé pendant près de deux années, sans contrat avec la commune, ce qui constituait une importante irrégularité. Il est actuellement employé sur le fondement de ce CDI au grade d'ingénieur principal au 8^{ème} échelon.

¹¹¹ Fondé sur les dispositions de la loi « Dutreil » qui a introduit le CDI pour la première fois dans la fonction publique ; en l'espèce il est considéré que l'emploi de DSI ne peut pas être pourvu par un fonctionnaire.

L'agent bénéficie depuis la conclusion de son CDI d'arrêtés d'avancement identiques à ceux applicables aux fonctionnaires, faisant référence aux décrets du 26 février 2016 portant statut particulier du cadre d'emploi des ingénieurs et fixant les échelles indiciaires et les durées de carrière qui leur sont applicables. Il a été « reclassé » en 2017 comme s'il était fonctionnaire.

Ces pratiques sont irrégulières, les textes visés n'ayant pas vocation à s'appliquer aux agents non titulaires.

➤ Cas de la carrière d'une rédactrice principale

Recrutée en qualité d'agent administratif non titulaire sur un emploi de remplacement (agent administratif échelle II 1^{er} échelon) en avril 2000, puis nommée non titulaire sur des emplois de catégorie B dépourvus de fondement (fléchage postes « politique de la ville »), elle est employée depuis octobre 2015 sur le grade de rédacteur principal 12^{ème} échelon.

Elle a bénéficié d'une carrière dont l'équivalent pour un fonctionnaire impliquerait l'obtention d'un avancement de grade en catégorie C (adjoint administratif à adjoint administratif principal), puis d'une promotion interne (adjoint administratif principal à rédacteur), puis d'un nouvel avancement de grade (rédacteur à rédacteur principal) ainsi que de tous les avancements d'échelon, soit un déroulement de carrière très favorable.

Ainsi, les conditions de recrutement initiales avantageuses des agents non titulaires – parfois directement sur des grades d'avancement - ainsi que des conditions de déroulement¹¹² de carrière systématiquement calés sur celles des fonctionnaires, associées à la signature de contrats à durée indéterminée transposables auprès d'autres employeurs publics, conduisent ces agents à refuser leur passage sous le statut de fonctionnaire, en raison d'une forte baisse de leur rémunération et parce qu'ils bénéficient des avantages d'un quasi-statut.

Ces exemples illustrent le caractère avantageux des carrières dont bénéficient certains agents non titulaires de la commune.

Le choix de recourir à des cadres non fonctionnaires représente de plus un surcoût dès le recrutement et à long terme pour la commune.

¹¹² L'évolution de carrière des contractuels n'est pas une obligation pour les employeurs publics, il n'y pas de droit à l'avancement. Une réévaluation de la rémunération est prévue tous les 3 ans au vu des résultats des entretiens professionnels (art 1^{er} du décret n° 55-145). La seule augmentation « obligatoire » est celle liée à l'évolution du point indiciaire si le contrat fait référence à un indice.

7.4.3- L'organisation des services

7.4.3.1- *L'organigramme fonctionnel*

Il existe un organigramme « en râteau », dans lequel le CCAS apparaît comme la cinquième branche de l'organisation, bien qu'il s'agisse d'une entité juridique indépendante, dotée de services supports indépendants.

Quatre directeurs généraux adjoints (dont un seul d'entre eux, non titulaire, n'est pas détaché sur emploi fonctionnel) encadrent treize services.

Une « cellule d'accompagnement des politiques publiques, relation à la Métropole et contrôle de gestion » composée de trois agents est placée sous la direction de la directrice générale adjointe aux ressources, un positionnement peu pertinent ; en effet, pour que les tâches confiées à un contrôleur de gestion soient traitées en transversalité, et non sous le seul angle de la direction à laquelle il est rattaché, que ce soit celle des ressources ou des finances, il doit être rattaché à la direction générale des services.

De plus, le thème des relations avec la métropole, sur lequel le DGS est fortement impliqué dans le cadre de sa participation à des groupes de réflexion techniques métropolitains sur les transferts de compétences, appelle un rapprochement de la cellule en charge de ces questions.

La commune a apporté des modifications dans son organisation allant dans le sens des préconisations de la chambre, en rattachant directement au DGS la cellule accompagnement des politiques publiques et en engageant la procédure de recrutement d'un contrôleur de gestion supplémentaire.

7.4.3.2- *Le mode de gestion et l'étendue des services municipaux*

Les services publics de la commune sont quasi exclusivement gérés en régie, avec ses moyens financiers, son matériel et ses propres agents. L'ensemble des dépenses et des recettes figurent dans le budget général. Une collectivité utilisant majoritairement ce type de gestion comptera une masse salariale proportionnellement plus importante que celle d'une collectivité qui aura délégué une partie de ses services publics à une personne privée ou publique.

A Saint-Martin-d'Hères, le choix de la gestion directe en régie simple est majoritaire. Le cinéma municipal « monciné » est le seul service géré sous forme d'une régie autonome ; cette gestion bénéficie d'un budget annexe permettant d'isoler les dépenses et les recettes et de déterminer un coût de fonctionnement du service, sans pour autant que celui-ci dispose d'une personnalité morale.

Une autre exception au principe de la gestion en régie directe est que certaines prestations informatiques sont confiées à un établissement public, le SITPI, par le biais d'une participation. L'adhésion de la commune à ce syndicat est toutefois susceptible d'être remise en cause.

7.4.3.3- *Le suivi et la mesure de l'activité des services*

L'objectif de la municipalité est le maintien des services publics au même niveau tout en maîtrisant les dépenses de fonctionnement, notamment par une stabilisation, voire une diminution des dépenses de personnel. Une « cellule d'accompagnement des politiques publiques, relations à la métropole et contrôle de gestion » a été créée pour soutenir ces objectifs. En effet, la maîtrise des charges de fonctionnement implique la connaissance de leurs coûts que seule l'approche du contrôleur de gestion permet d'obtenir, au-delà des

éléments déjà contenus dans la comptabilité analytique.

En matière de contrôle de gestion, si l'activité de la buanderie a pu être mesurée (quantité de linge traités par la buanderie, le kilométrage et le type d'utilisation des véhicules de services) et les données de ressources humaines traitées, la transformation en coût horaire par unité de main d'œuvre n'a pas encore été réalisée.

Le service propreté urbaine fait l'objet d'une approche quantitative permettant de retracer son volume d'activité (nombre de kilomètres de voirie entretenue, nombre de corbeilles de propreté traitées, etc...).

L'objectif est d'établir le coût de certaines prestations qui permettra d'orienter et de justifier le choix des modes de gestion au regard des contraintes financières.

La chambre invite la commune à poursuivre cette démarche de contrôle de gestion, afin d'atteindre son objectif du maintien d'un haut niveau de service à la population tout en limitant la croissance de ses coûts de fonctionnement.

7.4.3.4- Répartition des catégories d'agents : surreprésentation des agents de catégorie B

La part des agents de catégorie B est élevée au regard de la répartition moyenne par catégorie au sein des communes à l'échelle nationale en raison notamment d'une politique d'avancement favorable qui a permis à plusieurs agents d'avancer dans leur carrière en bénéficiant d'avancements de grade et/ou d'avancement par la promotion interne.

Tableau 40 : Effectif par catégorie hiérarchique exprimé en pourcentage au 31 décembre 2014

	Cat. A	Cat. B	Cat. C
Saint-Martin-d'Hères	8 %	21 %	71 %
Moyenne nationale	6 %	11 %	82 %

Source : bilan social 2014 communal et « les collectivités locales en chiffres 2016 », retraitements CRC.

7.4.3.5- L'absence d'évaluation des cadres dirigeants

Aucun des membres de la direction générale ne fait l'objet d'une évaluation professionnelle annuelle, alors que cette évaluation a un caractère obligatoire pour tous les fonctionnaires¹¹³. Elle est de plus nécessaire aux travaux de la CAP (commission administrative paritaire) lors de l'établissement du tableau d'avancement.

Si la procédure de l'entretien professionnel instaurée par le décret du 16 décembre 2014 a été mise en œuvre à Saint-Martin-d'Hères, l'absence d'évaluation des cadres dirigeants crée une rupture dans l'organisation communale ; en effet, les objectifs déclinés dans les services, avant d'être évalués individuellement, émanent de la direction. S'abstenir d'évaluer le premier niveau de diffusion des objectifs est préjudiciable.

La collectivité a déclaré que les évaluations des cadres dirigeants étaient bien réalisées mais ne figuraient pas dans leurs dossiers pour des raisons de confidentialité.

La chambre rappelle que le dossier de chaque agent doit comporter la totalité des pièces le concernant.

7.5- La rémunération

¹¹³ Article 2 du décret du 16 décembre 2014 : le fonctionnaire bénéficie chaque année d'un entretien professionnel qui donne lieu à compte rendu. Cet entretien est conduit par le supérieur hiérarchique direct.

7.5.1- Le régime indemnitaire : une mise en œuvre partielle du RIFSEEP

La succession des réformes du régime indemnitaire et les évolutions des cadres d'emploi rendent la lecture du régime indemnitaire en vigueur à Saint-Martin-d'Hères complexe et ont conduit à des situations irrégulières.

➤ Rappel du cadre réglementaire et conditions de la mise en œuvre dans la commune

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) est composé de deux parts :

- ♦ une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) qui tient compte du niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions occupées par les agents ;
- ♦ un complément indemnitaire annuel (CIA) lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir.

Une partie du RIFSEEP, l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), a été mise en œuvre à compter du 1^{er} mars 2017. L'assemblée délibérante a choisi de ne pas instaurer la part « CIA » liée à la manière de servir.

➤ L'absence d'exclusivité de l'IFSE

Ce nouveau régime indemnitaire est exclusif de toute autre prime ou indemnité liée aux fonctions et la manière de servir préexistantes.

L'article 1 de la délibération confirme que « *l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise remplace dans ses effets le régime indemnitaire actuel des agents relevant du cadre d'emplois visés par la présente délibération* ».

Plusieurs autres primes, composantes à part entière du régime indemnitaire, continuent à être versées aux agents des cadres d'emplois concernés par la délibération du 15 février 2017. Il s'agit de la prime de tutorat, de l'indemnité de chaussures et de petit équipement, de la gratification versée lors de l'attribution de médailles d'honneur et des allocations de départ à la retraite.

➤ L'absence de lien entre manière de servir et rémunération

La collectivité a fait le choix de ne pas mettre en œuvre le complément indemnitaire annuel ; elle se prive ainsi d'un outil important de motivation susceptible d'entraîner une moindre efficacité du service public.

Si la part fonctionnelle du RIFSEEP peut être modulée par décision individuelle du maire en lien avec les missions auxquelles sont confrontés les agents en fonction du poste occupé ou de leur niveau d'expertise, leur implication professionnelle et leur manière de servir ne peuvent pas être valorisées.

La commune a indiqué vouloir engager des discussions pour mettre en place un régime indemnitaire « global » comportant un CIA.

7.5.2- Les heures supplémentaires

7.5.2.1- *Un volume d'heures supplémentaires rémunérées en décroissance*

Le nombre d'heures supplémentaires rémunérées diminue d'environ 50 % entre 2012 et 2017. Leur somme ne présente pas, au regard de la masse salariale totale, un enjeu significatif – 4 ETP en 2017 (sur la base d'un coût annuel moyen/agent de 35 000 €).

Tableau 41 : Nombre et montant versé au titre des heures supplémentaires entre 2012 et 2017

Heures supplémentaires	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre (en heures)*	14 029	9 981	9 061	7 358	5 018	6 211
Montant en euros	273 424	201 077	180 061	153 107	105 015	143 325

* Les différentes typologies d'heures supplémentaires ont été consolidées : IHTS réalisées dans le cadre d'astreintes, d'opération de déneigement, de présence pour les élections.

Source : CRC d'après le tableau produit par la collectivité ; données issues du logiciel de paye par la collectivité.

7.5.2.2- *Un cadre juridique imprécis*

Le versement d'IHTS est subordonné à l'approbation par l'assemblée délibérante d'une liste de fonctions – et non seulement de cadres d'emplois – permettant leur paiement.

La délibération du 20 janvier 2005, encore applicable à tous les cadres d'emplois en ce qui concerne les IHTS, n'indique pas les fonctions qui ouvrent la possibilité de paiement d'heures supplémentaires.

La chambre rappelle que l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit que « l'organe compétent fixe, notamment, la liste des emplois (...) dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires versées dans les conditions prévues par le décret n° 2002-60 ».

Une délibération du 25 septembre 2018 a précisé les emplois autorisant le versement d'heures supplémentaires.

7.5.2.3- *Des heures supplémentaires versées au-delà de 25 heures par mois*

L'article 6 du décret du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires limite à 25 le nombre d'heures supplémentaires accomplies chaque mois, sauf dérogations justifiées par des circonstances exceptionnelles et pour une durée limitée.

Pour de nombreux agents, le contingent de 25 heures supplémentaires mensuelles rémunérées est souvent dépassé sans que la commune soit toujours en mesure de présenter les circonstances exceptionnelles le justifiant. La comptabilisation d'IHTS réalisées sur plusieurs mois et payées sur un seul mois est citée par la commune pour justifier certaines des situations, mais ne constitue pas une bonne pratique, la règle étant le paiement dès service fait.

La collectivité s'est engagée à une particulière vigilance dans la comptabilisation des IHTS.

Tableau 42 : Occurrences de versement mensuel d'IHTS supérieures à 25 heures par mois

Année	Nombre de fiches de paye comportant un nombre d' IHTS rémunéré supérieur à 25 heures
2017	29
2016	12
2015	44
2014	52
2013	72
2012	120

Source : données produites par la commune.

De plus, elle ne dispose pas de moyen de contrôle automatisé du temps de travail (pointeuse) qui est requis réglementairement pour la comptabilisation de ces heures.

Dans l'hypothèse, non vérifiable, où les heures rémunérées correspondraient à des heures effectivement réalisées, en plus d'être versées irrégulièrement au regard du régime juridique applicable aux heures supplémentaires, leur réalisation en excès peut exposer l'autorité territoriale au dépassement des durées maximales¹¹⁴ de service hebdomadaires et journalières de travail des agents placés sous sa responsabilité.

7.5.2.4- Des heures supplémentaires versées à des agents de catégorie A

Des IHTS ont été versées chaque année à des agents de catégorie A. En application des dispositions de l'article 2 du décret du 14 janvier 2002 précité, l'allocation de ces indemnités n'est possible qu'aux agents de catégorie B et C.

Tableau 43 : IHTS payées à des agents de catégorie A entre 2012 et 2017

IHTS	2012	2013	2014	2015	2016	2017
nombre d'agents concernés	11	5	6	6	4	3
nombre d'heures payées	424,5	296	217,5	108,5	62	112

Source : CRC, d'après les données produites en réponse par la commune

L'ordonnateur a indiqué que les IHTS versées aux agents de catégorie A rémunéraient des heures réalisées en dehors de leur temps de travail à l'occasion de journées d'élection et de surcroît d'activité. Aucun des motifs de surcroît d'activité cités (remplacement en urgence d'absences au conservatoire, coordination d'évènements sportifs) ne permet de verser des IHTS à des agents de catégorie A.

La chambre rappelle que la rémunération des heures travaillées par des agents de catégorie A en période d'élections n'est possible que par l'utilisation d'une composante spécifique du régime indemnitaire : l'indemnité forfaitaire complémentaire pour élection (IFCE).

7.5.3- Des primes aux bases fragiles ou irrégulières

La régularité d'un régime indemnitaire est conditionnée au respect des deux principes suivants :

- ♦ l'ensemble des éléments de la rémunération, y compris les primes et indemnités,

¹¹⁴ Définies par les décrets du 25 août 2000 et du 12 juillet 2001 relatifs à l'aménagement et à la réduction du temps de travail, des limites s'imposent à l'autorité territoriale : la durée maximale hebdomadaire du temps de travail est de 48 heures ou de 44 heures en moyenne sur une période quelconque de 12 semaines consécutives, la durée maximale quotidienne est de dix heures, et l'amplitude maximale de travail est de douze heures.

doivent être issus de textes législatifs ou réglementaires (article 20 de la loi du 13 juillet 1983) ;

- ♦ le montant de la rémunération doit s'établir, à équivalence de grades et de niveaux de fonctions, à parité avec celui qui est applicable à la fonction publique de l'État (article 88 alinéa 1 de la loi du 26 janvier 1984).

Seules les primes versées avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984, approuvées antérieurement par les collectivités, ont pu être maintenues, comme avantages collectivement acquis. Plusieurs primes versées par la commune ne remplissent pas l'une ou l'autre de ces conditions et ne constituent pas un avantage collectivement acquis tel que défini par la loi du 26 janvier 1984.

7.5.3.1- *La prime annuelle*

Versée par le comité des œuvres sociales entre 1970 et 1989, et depuis par la commune, son montant est proportionnel au traitement de l'agent¹¹⁵ ; elle est versée en juin et en novembre. La commune n'a pas délibéré antérieurement¹¹⁶ à la loi du 27 janvier 1984 pour en reprendre le principe du versement. Seule une délibération de 1998 modifiant le mode de calcul de ladite prime a été produite, celle-ci visant une autre délibération du 26 janvier 1989 intégrant « la prime dite 13^{ème} mois » dans le salaire des employés communaux.

La délibération de 1998 a pour objet des « *modifications du calcul et des modalités de versement de l'allocation annuelle versée aux employés communaux* ». La modification des conditions d'octroi d'un élément de rémunération maintenu au titre des avantages acquis visés à l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 n'est pas possible¹¹⁷.

La commune a toute latitude pour transformer ce complément de rémunération au fondement juridique mal établi en élément identifié du régime indemnitaire en vigueur, notamment le RIFSEEP.

7.5.3.2- *L'indemnité de départ en retraite*

Instaurée par délibération du 26 janvier 1989 ce complément de rémunération est considéré comme un avantage collectivement acquis, dont le conseil municipal décide de reprendre le versement (versée antérieurement par le comité social du personnel communal). Son montant est fondé sur « *le salaire de référence d'un ouvrier professionnel de 2^{ème} catégorie, 10^{ème} échelon, groupe VI* » (en ce qui concerne un agent titulaire affilié à la CNRACL à temps complet).

Le versement de cet élément de rémunération est difficilement applicable, sa référence étant fondée sur un cadre d'emploi supprimé depuis longtemps et ses modalités de versement étant peu explicites.

7.5.3.3- *La gratification pour médaille du travail*

Versée aux agents lors d'une remise de médaille du travail, cette prime est régie par une délibération du 20 décembre 2012 ; elle n'est fondée sur aucun texte législatif ou réglementaire

et ne constitue pas un avantage collectivement acquis. Même si les montants versés sont modestes (entre 150 € et 350 €), cette prime est illégale.

¹¹⁵ Assiette = traitement brut + supplément familial de traitement – cotisation CNRACL – transfert de la cotisation sécurité sociale vers la CSG.

¹¹⁶ Arrêt du Conseil d'Etat n°363480 du 30 décembre 2013 commune de la Roye

¹¹⁷ Arrêt du Conseil d'Etat n°97549 du 1^{er} octobre 1993 commune d'Aulnay-sous-Bois.

7.5.3.4- La prime de tutorat

D'un montant de 92,60 € par mois, cette prime est « versée sur les crédits des indemnités d'IAT, d'IEMP, d'ISS, d'IFTS selon le grade de l'agent concerné. », selon les termes de la délibération du 26 septembre 2013 l'ayant instauré. Dans la mesure où une partie de ces primes n'existe plus depuis la mise en œuvre du RIFSEEP (IAT, IEMP, IFTS), son versement est en partie irrégulier.

Si la commune souhaite en maintenir le principe, cette prime pourrait être un élément du RIFSEEP.

7.5.4- Conclusion sur le régime indemnitaire de la collectivité

La commune n'a pas saisi l'opportunité offerte par la mise en place du RIFSEEP pour unifier son régime indemnitaire, qui reste dispersé sur plusieurs dispositifs locaux, certains présentant des bases fragiles (prime annuelle) ou irrégulières (gratification pour médaille du travail, prime de tutorat).

La mise en œuvre individuelle du régime indemnitaire souffre d'imprécisions conduisant au versement de primes non approuvées par l'assemblée délibérante.

Le constat et la liquidation des IHTS ne sont pas réalisés dans les conditions réglementaires (absence de dispositifs de contrôles automatisé du temps de travail, absence de définition des missions concernées, versement illégal d'IHTS à des agents de catégorie A).

8- LA COMMANDE PUBLIQUE : GOUVERNANCE ET ORGANISATION

En raison de l'actuelle réorganisation du service de la commande publique, le contrôle a porté sur les choix d'organisation retenus et sur l'examen d'un échantillon récent de procédures de passation de marchés publics. Il a été choisi de limiter le périmètre du contrôle à la phase de passation des marchés publics.

8.1- Le contexte : la création récente d'un service de la commande publique

Le secteur de la commande publique est en cours de transformation depuis 2015. Jusqu'alors rattaché à la direction des services techniques, il est depuis partagé avec le nouveau service de la commande publique.

A la suite d'importantes difficultés de fonctionnement du service, en mars 2015, la direction a décidé de recruter un chef de service sur le grade d'attaché en 2016 ; l'agent a pris son poste en cours d'année 2017. Un agent reste chargé des procédures de marchés publics relatives aux opérations d'équipement, il est placé sous la responsabilité du directeur général adjoint en charge des services techniques.

La chambre encourage la collectivité à élargir le champ d'intervention du service de la commande publique.

8.2- Les délégations du conseil municipal au maire en matière de marchés publics

Le maire bénéficie d'une large délégation du conseil municipal en matière de commande publique, dans les limites des seuils de passage en procédure formalisée, pour « prendre toutes les décisions concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres d'un montant maximal de 209 000 € HT pour les fournitures, les services et de 5 225 000 € HT pour les travaux et de leurs avenants, lorsque les crédits

sont inscrits au budget ».

Un « comité décisionnel » l'assiste dans cette tâche ; il est réuni de façon informelle depuis l'été 2016 pour entendre la présentation des analyses effectuées par les services pour les marchés passés selon la procédure adaptée d'un montant supérieur à 25 k€. Ce comité est composé du conseiller délégué aux marchés publics, de l'adjoint aux finances, du directeur général des services, de la directrice générale adjointe aux ressources, de la directrice des finances et de la responsable de la commande publique.

Le maire exerce sa délégation en matière de marchés publics sur tout le périmètre des marchés passés selon la procédure adaptée ; le comité décisionnel qui l'assiste est exclusivement composé d'agents et d'élus de la majorité. Le conseil municipal n'a pas connaissance des décisions de cette instance.

8.3- Les procédures internes

La commune s'est dotée d'un guide de la commande publique en septembre 2011, qui n'a pas été mis à jour. Une dizaine d'informations ont depuis été diffusées sous forme de notes de service ou même de mails, mais ne constituent pas une mise à jour efficace et globale de ce guide. L'éparpillement des informations est source d'erreur. La chambre conseille à la commune de maintenir à jour son guide de la commande publique.

La passation des procédures de marchés publics est décentralisée. La commune identifie ce qu'elle nomme (dans le guide de la commande publique, puis ultérieurement en CTP) des « acheteurs » qui, au sein des services, ont la charge de la définition du besoin, de la préparation du marché, de sa passation, de son analyse et de son exécution avec ses éventuelles évolutions. Le tableau de planification des consultations pour la période 2018-2021 recense une centaine de ces agents « acheteurs », dans une quinzaine de services.

La chambre rappelle que cette qualification est impropre. Il s'agit en principe d'un agent qui possède des connaissances en matière de réglementation des marchés public associées à des connaissances techniques, économiques et commerciales de biens ou de services déterminés. Il a pour mission d'aider à la définition du besoin à l'échelle d'une organisation, de recenser et apporter une connaissance précise d'un ou plusieurs secteurs économiques et de participer aux phases de négociation avec les entreprises.

Les acheteurs de la commune de Saint-Martin-d'Hères s'apparentent souvent aux « utilisateurs » opérationnels des marchés et ne devraient intervenir qu'au stade de la définition des besoins. Les fonctions d'acheteur sont plus étendues impliquant des connaissances juridiques et pratiques précises en matière de commande publique et d'exécution financière.

L'analyse d'un échantillon de procédures montre que les objectifs de sécurisation juridique et d'efficacité de l'achat public ne sont pas encore atteints, et qu'une montée en compétence importante doit avoir lieu, selon les modalités que déterminera la collectivité.

Dans cette perspective, le recrutement d'une responsable de la commande publique est une évolution positive.

8.4- Le défaut de suivi des procédures en cours

L'examen comparé des grands livres comptables et des tableaux de recensement des marchés en cours d'exécution a mis en évidence des écarts entre les dépenses payées auprès de certains fournisseurs et les montants des marchés publics conclus.

La collectivité explique ces différences par l'existence de marchés signés antérieurement à la période sous contrôle et ne figurant pas dans les tableaux de bords actuellement utilisés.

De plus, ce document « tableau de bord » ne comprend pas l'approche prospective nécessaire à la programmation des procédures de marchés publics. Toutefois, la nouvelle responsable de la commande publique a récemment conçu un tableau de planification des consultations pour la période 2018-2021, document incomplet car en cours d'élaboration. La chambre invite la commune à poursuivre en ce sens.

Par ailleurs, la chambre rappelle que les nouvelles normes en matière d'ouverture des données de la commande publique s'imposent à la commune depuis le 1^{er} octobre 2018. Instaurée par l'article 34 du décret du 1^{er} février 2016 relatif aux contrats de concession et par l'article 107 du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, l'obligation faite aux acheteurs et autorités concédantes de publier sur leur profil d'acheteur la liste des données essentielles de leurs marchés publics ou contrats de concession, concernent tous les contrats supérieurs à 25 000 € HT.

Une meilleure connaissance des marchés en cours est indispensable pour anticiper les fins de contrat et organiser une mise en concurrence efficiente.

8.5- La computation des besoins

La commune avait élaboré une nomenclature interne de ses familles d'achat (délibération du 23 septembre 2004). Celle-ci n'a plus été mise à jour alors que cela devrait être fait chaque année. Dans les faits, elle n'est plus utilisée comme outil préalable à la définition du besoin.

La collectivité indique travailler à l'actualisation de la nomenclature.

La chambre invite la commune à poursuivre la mise à jour de la nomenclature pour la rendre plus opérationnelle.

8.6- L'examen de certains marchés

Cette démarche de contrôle vise à vérifier la qualité des procédures de passation des marchés courants (hors marchés de travaux), dans lesquels il a été constaté que le fournisseur demeurait le même d'années en années (maintenance des installations de climatisation) ou représentant un coût important pour la collectivité (installation et location de modulaires pour les écoles). Parmi les dix procédures examinées, trois font l'objet d'observations.

8.6.1- Le traitement anti-légionnelle des bâtiments communaux

L'entreprise ENVIRO DEVELOPPEMENT est titulaire du marché « *traitement anti-légionnelle dans les bâtiments communaux* » depuis le 19 juin 2016 (montant minimal : 25 000 € par an, maximal 65 000 € par an).

La chambre attire l'attention du pouvoir adjudicateur sur la faiblesse argumentaire du rapport d'analyse des offres, notamment en ce qui concerne l'attribution des notes techniques, peu justifiée.

Par ailleurs, l'un des candidats n'a pas produit de mémoire technique, malgré une demande complémentaire de la collectivité. Son offre aurait dû être considérée comme irrégulière et rejetée.

Il est plus pertinent, pour noter le critère « prix », de fournir un détail quantitatif estimatif (DQE) à compléter et non de jurer les offres sur le bordereau des prix unitaires, en faisant la somme

de toutes les prestations. Le DQE permet à l'entreprise de formuler une offre financière au plus près des besoins de la collectivité.

8.6.2- Les travaux d'aménagement des espaces extérieurs

Ce marché de travaux à bons de commande est confié à la même entreprise (TRV TP, implantée à Saint-Martin-d'Hères) depuis au moins 2013, à l'issue de deux consultations successives en 2013 puis en 2016. Les dépenses engagées dans le cadre de ces marchés sont de 1,8 M€ HT pour le premier marché et 365 k€ pour le second, en cours d'exécution, ce qui place cette entreprise parmi les dix plus importants fournisseurs de la commune.

Il s'agit dans les deux cas de marchés à bons de commande passés selon la procédure adaptée. La dernière consultation (2016) a été examinée.

Les critères de choix de l'attributaire associent une note technique composée de trois sous-critères et une note « prix » composée de trois devis « types » et du BPU (somme des prestations « à l'unité ») dans laquelle le prix total le moins élevé remporte la note maximum.

L'entreprise titulaire propose une offre financière inférieure d'environ 24 % à celle de l'estimation produite par les services municipaux.

Les deux candidats obtiennent la note technique maximale au mémoire technique.

La notation du critère technique n'est pas justifiée (« *bonne présentation* » et « *moyens satisfaisants* » sont les deux seuls termes utilisés), et rend de fait le critère technique non discriminant.

8.6.3- La maintenance des installations de climatisation des bâtiments communaux et des installations frigorifiques de la cuisine centrale

L'entreprise HITECH COLDER a remporté le marché public de maintenance des installations de climatisation des bâtiments communaux et des installations frigorifiques de la cuisine centrale dont l'exécution a débuté le 12 février 2015.

8.6.3.1- *Un marché précédent arrivé à échéance en février 2018 et non renouvelé*

D'une durée d'une année, reconductible deux ans, il est arrivé à échéance le 11 février 2018 ; la direction des finances et de la commande publique a reconnu ne pas avoir engagé les démarches nécessaires au renouvellement de ce marché, dont l'exécution ne doit pourtant pas s'interrompre (maintenance appareils de climatisation et installations frigorifiques de la cuisine centrale). La procédure de consultation n'a pas été relancée à temps pour que l'exécution des prestations ne connaisse pas d'interruption, ce qui illustre un défaut de suivi des échéances et de planification des procédures¹¹⁸.

8.6.3.2- *L'insuffisante définition des caractéristiques essentielles du marché*

La forme du prix (prix forfaitaire annuel, prix unitaire) et la nature du marché (à prix ferme, à bon de commande) sont, aux termes des documents de la consultation et des documents contractuels, mal définis.

Le cahier des clauses administratives particulières (CCAP) et le règlement de consultation indiquent qu'il s'agit d'un marché à bons de commande (divisé en deux lots), sans indiquer les

¹¹⁸ Une procédure vient d'être menée à son terme et le nouveau marché a été notifié à l'entreprise HITECH COLDER (attributaire du marché précédent) le 29 mai 2018.

montants minimum et/ou maximum applicables.

Seuls les actes d'engagement et l'avis d'appel à la concurrence mentionnent des montants minimum et maximum pour chacun des deux lots (lot 1 : maximum 30 000 € HT et lot 2 : 7 000 €). Cette information aurait dû apparaître de façon cohérente dans tous les documents contractuels, en particulier administratifs tels que le règlement de la consultation et le cahier des clauses administratives particulières (RC et CCAP)¹¹⁹.

La consultation comprend un « bordereau des prix unitaires », qui est en réalité l'inventaire exhaustif des équipements devant faire l'objet des prestations de maintenance. Les coûts annuels de chaque équipement forment un prix total qui est utilisé pour comparer les offres lors de l'analyse du critère prix. L'acte d'engagement, qui vise un rabais sur le prix du ou des catalogues fournisseurs, constitue une incohérence dans un marché de services ne comportant pas de livraison de fournitures.

La notation du critère prix dans une consultation de marché à bons de commande, implique nécessairement la mise en œuvre d'un DQE (détail quantitatif estimatif) afin d'établir, pour une prestation « type » du pouvoir adjudicateur, quelle offre est économiquement la plus avantageuse. Or le dossier de consultation n'en comporte pas. Le règlement de consultation évoque un DQE¹²⁰ qui n'existe pas.

Enfin, les cahiers de clauses techniques particulières (CCTP) des deux lots sont succincts et ne définissent pas le contenu des prestations de maintenance attendues (niveau de maintenance : préventive ou curative; contenu des prestations, questions de la prise en charge des pièces détachées, prêt de matériel de remplacement).

Les pièces contractuelles ne permettent pas de définir les conditions de règlement du prix de ces marchés, puisque le document intitulé « BPU » revêt toutes les caractéristiques d'une DPGF – décomposition du prix global et forfaitaire – document non contractuel permettant de justifier un prix forfaitaire annuel du marché.

L'examen des grands livres comptables montre que les deux lots de ce marché s'exécutent dans la pratique pour partie sous forme de paiements ponctuels sur devis et pour une autre part sous forme de marché à prix forfaitaire, par des appels quadrimestriels¹²¹.

La confusion sur la nature et l'étendue des prestations se traduit dans l'analyse des offres par une grande dispersion des prix proposés, qui se répartissent selon un rapport de 1 à 5 (lot 1) et de 1 à 3 (lot 2).

Tableau 44 : Extrait du tableau d'analyse des offres du marché de maintenance des installations de climatisation – critère prix – lots 1 et 2

¹¹⁹ Le tableau de suivi des marchés – document interne de la collectivité – fait état d'un marché à bon de commandes affecté d'un montant maximum annuel de 30 000 € HT pour le lot 1 et de 7 000 € pour le lot 2 (sans mentionner de montant minimum).

¹²⁰ « Dans le cas où des erreurs purement matérielles (de multiplication, d'addition ou de report) seraient constatées entre les indications portées sur le bordereau des prix unitaires et le détail quantitatif estimatif, le bordereau des prix prévaudra et le montant du détail quantitatif estimatif sera rectifié en conséquence. L'entreprise sera invitée à confirmer l'offre ainsi rectifiée ; en cas de refus, son offre sera éliminée comme non cohérente. »

¹²¹ En 2017 par exemple, trois mandats de 3 976,16 € (périodes de quatre mois).

Lot 1

IDEX ENERGIES	20 937,34 €
R. MATECH	27 202,48 €
LANSARD	57 310,00 €
INOLYA	13 965,13 €
HITECH COLDER	11 904,00 €

Lot 2

HIE EQUIPEMENT	7 195,00 €
IDEX ENERGIES	4 991,00 €
INOLYA	3 101,40 €
HITECH COLDER	2 745,00 €

L'entreprise la moins disante est retenue dans les deux cas, car les points qu'elle obtient sur le critère prix (40 % de la note totale) lui permettent de se démarquer, la note technique étant par ailleurs peu discriminante, trois candidats sur cinq ayant obtenu la note maximum sur le lot 1, et deux sur quatre sur le lot 2.

La mauvaise définition juridique et technique des caractéristiques du marché n'a pas permis de mener une consultation satisfaisante, avec des offres difficilement comparables. Elle a rendu difficile la compréhension du marché par l'ensemble des candidats à l'exception du titulaire du précédent marché.

8.6.4- Conclusion sur la commande publique

La commune n'a pas, à ce jour, réuni l'ensemble des conditions garantissant l'efficacité de l'achat public : guide de la commande publique obsolète, professionnalisation insuffisante et éclatement de la fonction d'acheteur, uniformisation et encadrement des procédures insuffisantes.

En se fondant sur les marchés examinés, certaines carences ont été constatées, qui ne remettent toutefois pas en cause la légalité des procédures.

La structuration en cours d'un service de la commande publique participant plus étroitement à la définition des besoins et impliqué dans l'ensemble des procédures doit permettre d'atteindre le double objectif de sécurité juridique et d'efficacité économique de l'achat public.

9- ANNEXES

9.1- ANNEXE 1 : Détails des perspectives financières

Hypothèse 1 : utilisation « lissée » du fonds de roulement (FdR)

Le fonds de roulement est utilisé prioritairement par rapport à l'emprunt mais sans aller jusqu'à son utilisation maximale.

Tableau 45 : Utilisation progressive du Fonds de Roulement

Années	2018	2019	2020	2021	2022
Prélèvement sur FdR (en milliers d'€)	4 904	3 072	742	628	0

Source CRC

Tableau 46 : Eléments de la prospective

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
en milliers d'euros	Réalisé	prospective				
Produits flexibles	28 551	28 802	29 054	29 310	29 567	29 828
Dont ressources fiscales propres	25 025	25 275	25 528	25 783	26 041	26 302
Dont ressources d'exploitation	3 526	3 526	3 526	3 526	3 526	3 526
+ Produits rigides	26 808	26 588	26 336	26 088	25 844	25 603
Dont dotations et participations	17 047	16 791	16 539	16 291	16 047	15 806
Dont fiscalité reversée	9 761	9 761	9 761	9 761	9 761	9 761
Dont travaux en régie	36	36	36	36	36	36
= Produits de gestion (a)	55 395	55 390	55 391	55 398	55 411	55 431
Charges à caractère général	7 381	8 267	8 267	8 267	8 267	8 267
+ Charges de personnel	34 571	34 710	34 883	35 058	35 233	35 409
+ Subventions de fonctionnement	5 301	5 354	5 408	5 462	5 516	5 572
+ Autres charges de gestion	1 525	1 525	1 525	1 525	1 525	1 525
= Charges de gestion (b)	48 778	49 855	50 082	50 311	50 541	50 772
EBF (a-b)	6 617	5 534	5 308	5 087	4 870	4 659
en % des produits de gestion	11,9 %	10,0 %	9,6 %	9,2 %	8,8 %	8,4 %
+ Résultat financier réel	- 499	- 501	- 507	- 560	- 620	- 691
+ autres produits	122	0	0	0	0	0
= CAF brute	6 241	5 033	4 801	4 527	4 251	3 968
en % des produits de gestion	11,3 %	9,1 %	8,7 %	8,2 %	7,7 %	7,2 %
- Remboursement de la dette en capital ancienne	3 019	3 000	3 078	3 091	2 749	2 538
- Remboursement de la dette en capital nouvelle		0	43	198	514	835
= CAF nette	3 222	2 033	1 680	1 238	987	595
en % des produits de gestion	5,8 %	3,7 %	3,0 %	2,2 %	1,8 %	1,1 %
Taxes locales d'équipement	134	0	0	0	0	0
+ FCTVA	1 622	1 215	1 460	1 460	1 460	1 394
+ Subventions d'investissement	621	0	0	0	0	0
+ Produits de cession	106	0	0	0	0	0
= Recettes d'investissement hors emprunt (d)	2 483	1 215	1 460	1 460	1 460	1 394
Financement propre disponible (c-d)	5 705	3 248	3 140	2 698	2 447	1 990
- Dépenses d'équipement	7 406	8 900	8 900	8 900	8 500	8 500
- Subventions d'équipement	500	0	0	0	0	0
- Participations et inv. financiers nets	- 222	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 1 979	- 5 652	- 5 760	- 6 202	- 6 053	- 6 510
Nouveaux emprunts de l'année*	4 000	748	2 687	5 460	5 425	6 510
Fonds de roulement net global (FRNG)	17 117	12 213	9 140	8 398	7 771	7 771
en nombre de jours de charges courantes	126,7	88,5	66,0	60,3	55,5	55,2
Encours de dette	29 748	27 495	27 062	29 233	31 395	34 533
Capacité de désendettement (dette/ CAF) en années	4,8	5,5	5,6	6,5	7,4	8,7
Taux de charge de la dette / Pmts gestion	6,4 %	6,3 %	6,5 %	6,9 %	7,0 %	7,3 %
Taux d'intérêt apparent de la dette	1,8 %	1,8 %	1,9 %	1,9 %	2,0 %	2,0 %

Source CRC

Hypothèse 2 : utilisation « optimisée » du fonds de roulement (FdR)

Le fonds de roulement est utilisé à son montant maximal pour couvrir le besoin de financement. L'emprunt est utilisé comme variable d'ajustement.

Tableau 47 : Utilisation du FdR

Années	2018	2019	2020	2021	2022
Prélèvement sur FdR (en milliers d'€)	5 600	5 600	2 500	0	0

Source CRC

Tableau 48 : Détail de la prospective

en milliers d'euros	Réalisé	prospective				
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Produits flexibles	28 551	28 802	29 054	29 310	29 567	29 828
Dont ressources fiscales propres	25 025	25 275	25 528	25 783	26 041	26 302
Dont ressources d'exploitation	3 526	3 526	3 526	3 526	3 526	3 526
+ Produits rigides	26 808	26 588	26 336	26 088	25 844	25 603
Dont dotations et participations	17 047	16 791	16 539	16 291	16 047	15 806
Dont fiscalité reversée	9 761	9 761	9 761	9 761	9 761	9 761
Dont travaux en régie	36	36	36	36	36	36
= Produits de gestion (a)	55 395	55 390	55 391	55 398	55 411	55 431
Charges à caractère général	7 381	8 267	8 267	8 267	8 267	8 267
+ Charges de personnel	34 571	34 710	34 883	35 058	35 233	35 409
+ Subventions de fonctionnement	5 301	5 354	5 408	5 462	5 516	5 572
+ Autres charges de gestion	1 525	1 525	1 525	1 525	1 525	1 525
= Charges de gestion (b)	48 778	49 855	50 082	50 311	50 541	50 772
EBF(a-b)	6 617	5 534	5 308	5 087	4 870	4 659
en % des produits de gestion	11,9 %	10,0 %	9,6 %	9,2 %	8,8 %	8,4 %
+ Résultat financier réel	- 499	- 494	- 468	- 477	- 524	- 599
+ Autres prod. et charges excep. réels	122	0	0	0	0	0
CAF brute	6 241	5 040	4 841	4 610	4 346	4 060
en % des produits de gestion	11,3 %	9,1 %	8,7 %	8,3 %	7,8 %	7,3 %
- Remboursement de la dette en capital ancienne	3 019	3 000	3 078	3 091	2 749	2 538
- Remboursement de la dette nouvelle		0	3	7	204	531
CAF nette (c)	3 222	2 040	1 760	1 511	1 394	991
en % des produits de gestion	5,8 %	3,7 %	3,2 %	2,7 %	2,5 %	1,8 %
Taxes locales d'équipement	134	0	0	0	0	0
+ FCTVA	1 622	1 215	1 460	1 460	1 460	1 394
+ Subventions d'investissement	621	0	0	0	0	0
+ Produits de cession	106	0	0	0	0	0
= Recettes d'investissement hors emp (d)	2 483	1 215	1 460	1 460	1 460	1 394
Financement propre disponible (c-d)	5 705	3 255	3 220	2 971	2 854	2 385
- Dépenses d'équipement	7 406	8 900	8 900	8 900	8 500	8 500
- Subventions d'équipement	500	0	0	0	0	0
- Participations et inv. financiers nets	-222	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 1 979	- 5 645	- 5 680	- 5 929	- 5 646	- 6 115
Nouveaux emprunts de l'année*	4 000	45	80	3 429	5 646	6 115
Fonds de roulement net global (FRNG)	17 117	11 517	5 917	3 417	3 417	3 417
en nombre de jours de charges courantes	126,7	83,5	42,7	24,6	24,5	24,3
Encours de dette	29 748	26 793	23 792	24 123	26 816	29 862
dont dettes antérieurement contractées	29 748	26 748	23 670	20 579	17 830	15 292
dont dettes nouvellement contractées		45	123	3 544	8 987	14 571
Capacité de désendettement (dette/ CAF) en années	4,8	5,3	4,9	5,2	6,2	7,4
Taux de charge de la dette (annuité K+i) / Pds gestion	6,4 %	6,3 %	6,4 %	6,5 %	6,3 %	6,6 %
Taux d'intérêt apparent de la dette	1,8 %	1,8 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %

Source CRC

Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site internet des juridictions financières :
<https://www.ccomptes.fr>

Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
124-126 boulevard Vivier Merle CS 23624
69503 Lyon Cedex 03

auvergnerrhonealpes@crtc.ccomptes.fr