Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE L'ARBRESLE

(Département du Rhône)

Exercices 2011 à 2017

Observations définitives
délibérées le 3 octobre 2018

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

SOMMAIRE

1- PRESENTATION DE LA COMMUNE 6

2- LA GOUVERNANCE 7

2.1- Les indemnités versées aux élus 7

2.2- Le fonctionnement des commissions municipales et extra-municipales 8

3- LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET LA FIABILITE DES COMPTES 8

3.1- La qualité de l'information financière 8

3.1.1- Le débat d'orientations budgétaires 8

3.1.2- Les informations renseignées au sein des annexes budgétaires 8

3.1.3- La publicité des informations financières 9

3.2- La régularité budgétaire : la qualité des prévisions budgétaires 9

3.3- La fiabilité des comptes 10

3.3.1- La tenue de la comptabilité d'engagement 10

3.3.2- Les opérations patrimoniales 10

3.4- Le budget annexe de l'eau et de l'assainissement 11

3.4.1- L'information des usagers 11

3.4.2- La sincérité du résultat 12

3.4.3- Opérations patrimoniales 13

4- L'ANALYSE FINANCIERE 14

4.1- La formation de l'autofinancement 14

4.1.1- L'évolution comparée des charges et produits de gestion 14

4.1.2- Les produits de gestion 15

4.1.3- Les charges de gestion 17

4.2- La capacité d'autofinancement 18

4.3- Les dépenses d'investissement et leur financement 19

4.3.1- Les dépenses d'équipement 19

4.3.2- Le financement des investissements 19

4.4- L'analyse bilancielle 20

4.4.1- La dette 20

4.4.2- Le fonds de roulement et la trésorerie 21

4.5- Conclusion sur la situation financière 21

5- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES 22

5.1- L'évolution de la masse salariale 22

5.2- L'organisation du temps de travail 23

5.2.1- Le régime juridique applicable 23

5.2.2- La durée effective du travail 23

5.3- L'absentéisme 25

5.4- Le régime indemnitaire 25

5.4.1- Indemnité d'exercice des missions des préfectures 26

5.4.2- Indemnité horaire pour travaux supplémentaires 26

5.4.3- Indemnisation des astreintes 26

5.4.4- La prime de fin d'année 27

5.5- La nouvelle bonification indiciaire 27

5.6- Conclusion sur la gestion des ressources humaines 27

6- LES RELATIONS AVEC LES ORGANISMES TIERS 28

6.1- La coopération intercommunale 28

6.1.1- La mise en place de services communs avec la CCPA 28

6.1.2- Le transfert du point information jeunesse (PIJ) 29

6.1.3- La création d'une police pluri-communale 29

6.1.4- La mise à disposition de personnels et de matériels aux communes limitrophes. 31

6.1.5- Les fonds de concours 31

6.1.6- Conclusion sur les mécanismes de coopération intercommunale 32

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

6.2- Les relations avec les associations 32
6.2.1- Attribution des subventions et valorisation de l'effort financier de la commune 33
6.2.2- L'office municipal des sports 33
6.2.3- La MJC et la fédération régionale « *Les MJC en Rhône-Alpes* » 34
6.3- Les garanties d'emprunts accordées par la commune 38
7- LA COMMANDE PUBLIQUE ET LES PRINCIPAUX INVESTISSEMENTS 39
7.1- L'organisation de la commande publique 39
7.1.1- L'évaluation des besoins 39
7.1.2- La passation et l'exécution 40
7.2- Le contrôle des marchés de services et de fournitures 40
7.2.1- L'absence de computation des seuils satisfaisante au sein d'une même famille homogène de besoins 40
7.2.2- L'absence de mise en concurrence minimale systématique 41
7.3- Le contrôle des marchés de travaux 41
7.3.1- La qualité de l'archivage des pièces 42
7.3.2- Absence d'allotissement des marchés de voirie 42
7.4- Le projet du Clos Landar 42
7.4.1- Histoire et projet initial 42
7.4.2- La relance récente du projet 43
7.5- Conclusion sur la commande publique et les investissements 43
8- ANNEXES 45
8.1- ANNEXE 1 : Compléments à l'analyse financière 45
8.2- ANNEXE 2 : La gestion des ressources humaines 47

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

SYNTHESE

La commune de L'Arbresle compte 6 500 habitants, en progression régulière. En contrepartie de ce dynamisme démographique, et en raison de sa situation de ville-centre de la communauté de communes du Pays de L'Arbresle (CCPA), la commune finance de nombreux équipements socioéducatifs, culturels et sportifs.

Si ce dynamisme permet à la commune de disposer de recettes de fiscalité accrues, il ne suffit pas à compenser la diminution importante des recettes tirées des dotations et participations. Ainsi, les produits de gestion de la commune ont progressé à un rythme moyen de 0,2 % par an entre 2011 et 2017, quand ses charges, en dépit des efforts de maîtrise, ont augmenté de 1,8 % par an en moyenne. Les capacités d'autofinancement de la commune se sont donc progressivement dégradées. Les investissements réalisés à hauteur de 10 M€ sur la période, dans des proportions pourtant inférieures à ce qui est constaté en moyenne dans les communes de même strate démographique, ont nécessité un recours constant à l'emprunt. La réhabilitation du Clos Landar, en passe de se concrétiser, a coûté à ce jour plus de 750 k€ à la commune mais celle-ci ne devrait en tirer aucune recette dans l'immédiat. Aujourd'hui, les capacités financières de la commune reposent notamment sur les excédents générés par le budget annexe de l'eau et la situation pourrait donc rapidement se dégrader, dans l'hypothèse d'un transfert de cette compétence.

La transparence de l'information financière peut être améliorée, notamment en ce qui concerne les annexes budgétaires et la publication d'informations sur le site internet de la commune. La fiabilité des comptes est affectée par certaines modalités d'amortissement des actifs et par les conditions dans lesquelles la commune effectue le recouvrement des redevances d'assainissement pour le compte du syndicat intercommunal d'assainissement du bassin de l'Arbresle (SIABA).

La gestion des ressources humaines, dont la mise en œuvre relève, depuis le 1er janvier 2018, d'un service commun avec la communauté de communes du Pays de L'Arbresle, souffre de plusieurs lacunes. L'annualisation du temps de travail est pratiquée et des jours d'aménagement et de récupération du temps de travail (ARTT) sont octroyés sans que le conseil municipal ait délibéré sur le sujet. Des jours de congé d'ancienneté sont irrégulièrement accordés. Ainsi, le respect des 1 607 heures de travail annuel n'est pas assuré pour l'ensemble des agents de la commune. Le conseil municipal devra par ailleurs revoir le régime indemnitaire pour se conformer aux textes législatifs et réglementaires en vigueur.

Des efforts de mutualisation ont été menés avec la CCPA, comme avec les communes voisines. La chambre souligne le caractère irrégulier du mécanisme choisi pour la mise à disposition de matériel aux communes avoisinantes.

La commune consacre une part importante de son budget de fonctionnement au versement de subventions aux associations, selon une procédure bien cadrée. Il apparaît toutefois souhaitable, au vu de l'effort financier particulièrement important à l'égard de la Maison des jeunes et de la culture (MJC), que le conseil municipal puisse disposer d'une information plus complète et de meilleurs moyens de contrôle sur les financements versés à cet organisme.

La commande publique est également partiellement mutualisée, sous forme de groupements de commande avec la CCPA notamment. Si la passation et l'exécution des marchés publics de la commune sont globalement satisfaisants, la chambre relève toutefois plusieurs irrégularités. Divers contrats relatifs à des fournitures et prestations de service sont conclus, de manière récurrente avec les mêmes fournisseurs, sans que la commune ne puisse justifier d'une mise en concurrence minimale préalable. Concernant les marchés de travaux, l'absence d'allotissement automatique tend également à nuire à la libre concurrence.

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : comptabiliser le recouvrement des recettes d'assainissement pour le compte du syndicat intercommunal d'assainissement du bassin de L'Arbresle (SIABA), conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable applicable (M49), afin d'éviter tout impact sur le résultat.

Recommandation n° 2 : adopter, par une délibération du conseil municipal, une nouvelle organisation du temps de travail, conforme aux lois et règlements en vigueur.

Recommandation n° 3 : revoir le régime indemnitaire, à l'occasion de la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), pour se conformer aux textes législatifs et règlementaires applicables.

Recommandation n° 4 : en lien avec la communauté de communes du Pays de L'Arbresle (CCPA), sécuriser le cadre juridique des mises à disposition de matériel entre communes.

Recommandation n° 5 : améliorer, notamment au sein des documents budgétaires, l'information relative aux subventions de la commune à destination des associations et aux avantages en nature consentis, qu'il convient de valoriser.

Recommandation n° 6 : améliorer la procédure d'évaluation des besoins, pour systématiser une mise en concurrence appropriée en matière d'achat public, notamment de services et de fournitures.

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

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 L'Arbresle pour les exercices 2011 à 2017, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 17 juillet 2017, adressée à M. Pierre-Jean ZANNETTACCI, maire de la commune depuis 2008.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- la gouvernance ;
- la qualité de l'information budgétaire et la fiabilité des comptes ;
- la situation financière ;
- la gestion des ressources humaines ;
- les relations avec les organismes tiers ;
- la commande publique.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le 20 avril 2018 avec M. Pierre-Jean ZANNETTACCI.

Lors de sa séance du 29 mai 2018, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 27 juin 2018 à M. Pierre-Jean ZANNETTACCI, ainsi que, pour celles les concernant, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 3 octobre 2018, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- PRESENTATION DE LA COMMUNE

La commune de L'Arbresle est située à une vingtaine de kilomètres au nord-ouest de Lyon, sur la route nationale 7, à proximité de l'autoroute A89. La commune est également desservie, depuis 2012, par la ligne de tram-train Lyon – Sain-Bel. Sa proximité avec Lyon et sa situation privilégiée sur d'importants axes de communication ont permis à la commune, très agricole jusqu'au XIX^{ème} siècle, de devenir ensuite une petite ville industrielle, notamment grâce à son activité de tissage. Aujourd'hui, le secteur tertiaire est le plus pourvoyeur d'emplois dans la commune, juste devant le secteur public, et la population de la commune atteint 6 582 habitants[1], poursuivant sa croissance constante depuis le milieu du XX^{ème} siècle, et à un rythme de 0,8 % par an depuis 2009. Sa répartition par tranches d'âge est très équilibrée, tandis que la catégorie socioprofessionnelle la plus représentée est celle des retraités, suivie par les professions intermédiaires et les employés.

Du point de vue des indicateurs économiques, la commune affiche un taux de chômage de 12,6 %, supérieur à la moyenne nationale (proche de 10 %) et à la moyenne de la région Auvergne-Rhône-Alpes (inférieur à 10 %). Environ 60 % des ménages fiscaux de la commune sont imposables, ce qui est supérieur à la moyenne nationale et régionale, pour un revenu médian disponible par unité de consommation de 20 658 €.

[1] Population légale au 1er janvier 2018 (INSEE).

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

La situation géographique de la commune, à la jonction de deux vallées et au confluent de deux rivières, la Brévenne et la Turdine, l'expose à des risques d'inondation importants, la dernière crue destructrice datant de 2008. Cette spécificité la contraint fortement en matière d'urbanisme et d'investissement, pour l'aménagement des abords de rivières et la sécurisation des berges et des ponts et passerelles.

L'Arbresle dispose de deux écoles publiques et d'une école privée, de deux collèges (un public et un privé), d'un lycée d'enseignement professionnel et d'une maison familiale rurale. Un foyer-logement pour personnes âgées et un accueil de jeunes enfants sont gérés par le centre communal d'action sociale (CCAS). La commune gère de très nombreux équipements sportifs et culturels : courts de tennis, terrains de football et de rugby, piste d'athlétisme, deux gymnases, dont un proposant également un dojo, un mur d'escalade et une salle de combat, une médiathèque et une salle des fêtes accueillant notamment la saison culturelle. Ainsi, le niveau d'équipement de la commune, important au regard de la population, et qui peut s'expliquer en partie par sa situation de bourg-centre, l'amène à assumer d'importantes charges, en fonctionnement et en investissement.

L'Arbresle est le siège de la communauté de communes du Pays de L'Arbresle (CCPA), qui comptait 17 membres au 1er janvier 2018, pour une population d'environ 38 000 habitants.

La commune est membre de plusieurs syndicats intercommunaux :

- syndicat intercommunal d'assainissement du Bassin de L'Arbresle (SIABA) : compétent pour l'assainissement collectif et la collecte des eaux usées, sans fiscalité propre, qui devrait disparaître au 1er janvier 2019, sa compétence étant reprise par la CCPA ;
- syndicat mixte d'eau potable Saône-Turdine : compétent pour la fourniture d'eau potable, sans fiscalité propre ;
- syndicat départemental d'énergie du Rhône (SYDER) : compétent pour l'éclairage public, à fiscalité additionnelle.

2- LA GOUVERNANCE

La chambre a pu s'assurer du bon fonctionnement du conseil municipal au regard des prescriptions du code général des collectivités territoriales (CGCT).

2.1- Les indemnités versées aux élus

Conformément aux articles L. 2123-20 et suivants du CGCT, les fonctions de maire et d'adjoint au maire d'une commune ouvrent droit à indemnisation, à condition que le conseil municipal se prononce sur le sujet par délibération dans les trois mois suivant son installation.

Les indemnités allouées aux maire, adjoints et conseillers municipaux bénéficiant d'une délégation respectent le plafond fixé par le CGCT. A deux reprises, le conseil municipal a choisi de limiter le montant des indemnités versées aux élus : en juillet 2017, pour que l'augmentation de l'indice de référence pour le calcul de ces indemnités ne se traduise pas par une augmentation des indemnités versées, puis en avril 2018, afin de faire participer les élus à l'effort de maîtrise des charges de fonctionnement.

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

2.2- Le fonctionnement des commissions municipales et extra-municipales

Le CGCT prévoit que le conseil municipal peut constituer des commissions (article L. 2121-22), ainsi que des comités consultatifs (article L. 2143-2) pour l'assister dans ses travaux. Les modalités de désignation de leurs membres y sont précisées. Ces instances ne peuvent en aucun cas se substituer au conseil municipal qui doit demeurer le seul organe à trancher des questions relevant de sa compétence.

Les règlements intérieurs successifs du conseil municipal ont prévu la création de telles instances, dont certaines se réunissent très rarement. La chambre souligne l'établissement systématique de compte rendus des réunions de ces instances et leur diffusion aux élus, en amont du conseil municipal.

Toutefois, les modalités de désignation des membres des commissions prévues au règlement intérieur ne sont pas conformes aux dispositions du CGCT, et notamment, ne permettent pas de s'assurer du strict respect du principe de la représentation proportionnelle. La composition des commissions n'a par ailleurs jamais fait l'objet de délibérations du conseil municipal, ce à quoi la commune devrait remédier.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que le système en place jusqu'alors visait à accroître le pluralisme au sein de ces instances. Il a toutefois fait part de son intention de soumettre au conseil municipal les délibérations nécessaires à la mise en conformité du mode de désignation des membres des commissions municipales.

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

3.1- La qualité de l'information financière

3.1.1- Le débat d'orientations budgétaires

Sur toute la période, la commune a respecté l'obligation de tenue d'un débat d'orientations budgétaires, puis de présentation d'un rapport d'orientations budgétaires qui lui a succédé, suite à l'entrée en vigueur de la loi du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRé.

Les documents de présentation communiqués aux élus satisfont à la plupart des prescriptions de l'article D. 2312-3 du CGCT, en incluant des éléments sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes et sur les engagements pluriannuels en matière d'investissement. Toutefois, ils ne permettent pas d'évaluer l'évolution prévisionnelle de l'épargne brute de la commune à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget. Aucune information n'est donnée non plus sur la structure de la dette.

3.1.2- Les informations renseignées au sein des annexes budgétaires

La chambre observe quelques insuffisances en matière de production des annexes budgétaires prévues par les articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT. Font notamment défaut pour l'ensemble des comptes administratifs de la période examinée, la liste des concours attribués à des tiers, en nature ou en subventions, le tableau retraçant l'encours des emprunts garantis par la commune, ainsi que l'échéancier de leur amortissement, et les tableaux récapitulant l'état des emprunts et dettes. Par ailleurs, l'annexe C1.1 relative au personnel n'indique pas les emplois budgétaires pourvus par des agents non titulaires.

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

3.1.3- La publicité des informations financières

L'article L. 2313-1 du CGCT modifié par la loi NOTRé du 17 août 2015 impose aux communes de joindre au budget primitif et au compte administratif une présentation brève et synthétique retraçant ses informations financières essentielles, « *afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux.* »

Cette présentation, ainsi que le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, conformément à l'article L. 2121-12, doivent être mis en ligne sur le site internet de la commune lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil municipal, des délibérations auxquelles ils se rapportent, et dans des conditions prévues par le décret du 23 juin 2016 codifié à l'article R. 2313-8 du CGCT.

Nonobstant la publication ponctuelle d'informations budgétaires sur son site internet, la commune ne satisfait pas à cette obligation de publication.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué prendre note de ces obligations.

3.2- La régularité budgétaire : la qualité des prévisions budgétaires

Le budget de la commune comporte un budget principal et un budget annexe relatif au service de distribution de l'eau potable, assuré en régie directe par la commune. Les deux budgets appliquent l'instruction budgétaire et comptable correspondant à leur activité, soit la M14 pour le budget principal et la M49 pour le service de distribution d'eau potable.

Le budget primitif 2018 du budget principal s'élève à 6,3 M€ en fonctionnement et à 2,5 M€ en investissement. Pour le budget annexe de l'eau, ces montants s'établissent respectivement à 2,7 M€ et 448 k€.

Les taux de réalisation des recettes réelles de fonctionnement excèdent structurellement ceux des dépenses réelles de fonctionnement de cinq à sept points.

La commune présente des taux de réalisation des dépenses d'équipement relativement faibles, de 55,5 % en moyenne sur la période 2011-2016, attestant de difficultés de réalisation de certaines des opérations budgétées qui pèsent de façon importante dans le budget d'investissement de la commune, en partie pour des raisons d'ordre règlementaire.

Tableau 1 : Taux de réalisation budgétaire

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Dépenses réelles de fonctionnement	**94,3 %**	**96,7 %**	**94,8 %**	**94,4 %**	**96,2 %**	**97,3 %**
dont charges à caractère général	97,5 %	100,0 %	97,1 %	96,0 %	95,5 %	93,9 %
Recettes réelles de fonctionnement	**103,6 %**	**102,9 %**	**101,0 %**	**100,9 %**	**101,7 %**	**104,4 %**
dont atténuations de charges	138,9 %	109,7 %	85,3 %	105,7 %	102,2 %	109,4 %
dont produits exceptionnels	99,6 %	122,9 %	133,7 %	196,9 %	111,6 %	1 459,5 %
Dépenses réelles d'investissement	**67,7 %**	**62,2 %**	**55,5 %**	**52,0 %**	**40,1 %**	**67,7 %**
dont dépenses d'équipement	61,8 %	58,0 %	48,8 %	44,9 %	27,9 %	61,8 %
Recettes réelles d'investissement	**63,1 %**	**49,7 %**	**71,1 %**	**54,9 %**	**59,4 %**	**63,1 %**
Subventions d'investissement reçues	53,57 %	29,4 %	44,5 %	16,4 %	30,3 %	53,6 %
Dotations (hors 1068)	102,77 %	95,1 %	103,3 %	90,7 %	93,3 %	102,8 %
Emprunts	100,00 %	0,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Source : comptes administratifs

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

3.3- La fiabilité des comptes

3.3.1- La tenue de la comptabilité d'engagement

Le rattachement des charges et des produits, la comptabilisation des restes à réaliser, et l'affectation du résultat respectent globalement les procédures comptables.

Le rattachement des charges et des produits présente toutefois quelques insuffisances, dans la mesure où les dépenses engagées par les groupes scolaires, quoique portant sur de faibles montants, ne sont pas suivies par le service comptable et financier communal, qui n'en comptabilise que le mandatement.

3.3.2- Les opérations patrimoniales

3.3.2.1- L'encours de dette

Une différence a été constatée entre le montant de l'encours de dette porté à l'annexe budgétaire du budget principal 2017 et celui figurant au solde de la balance des comptes 2016. La commune a indiqué que cet écart de 7 349,38 € a fait l'objet d'un travail de recherche en lien avec le comptable, sans que cela ait abouti à ce jour.

Tableau 2 : Encours de dette au 1er janvier 2017 (en €)

Budget primitif 2017 (annexe A2.2)	Solde de la balance des comptes 2016
3 977 997,08	3 985 346,46

Source : documents budgétaires et compte de gestion

3.3.2.2- Le respect du principe de prudence : les provisions

Fin 2017, aucune provision, ni dépréciation ne sont constatées dans les comptes de la commune. Aucun des trois cas prévus à l'article L. 2321-2 du CGCT imposant la constitution d'une provision ne concerne la collectivité : ouverture d'un contentieux ; procédure collective concernant un organisme pour lequel la commune a accordé des garanties d'emprunts, des prêts et créances, des avances de trésorerie ou des participations en capital ; recouvrement compromis des restes à recouvrer.

La chambre rappelle toutefois que la commune aurait dû, dans le cadre du contentieux l'opposant à un tiers qui a fait l'objet d'un jugement du tribunal administratif en date du 18 octobre 2012, provisionner tout ou partie de l'indemnisation réclamée dès l'ouverture du contentieux en première instance contre la collectivité, conformément aux prescriptions comptables.

3.3.2.3- Comptabilisation, amortissement et intégration des immobilisations

La commune a dressé un inventaire de ses immobilisations qui présentait, au 31 décembre 2016, une différence de 66 k€ avec la balance des comptes. Cette différence, qu'il convient de corriger, s'explique par des écritures non budgétaires non prises en compte dans l'inventaire de l'ordonnateur.

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

Tableau 3 : Recensement des immobilisations au 31 décembre 2016

Compte	Inventaire	Balance	Différence	Explication		Différence
21578	586 043,26	568 823,01	17 220,25	Crédit ONB	17 220,25	0,00
2158	388 416,19	360 516,19	27 900,00	Crédit ONB	27 900,00	0,00
2182	301 913,46	284 685,41	17 228,05	Crédit ONB	17 990,30	- 762,25
2188	1 792 895,30	1 789 199,66	3 695,64	Crédit ONB	3 695,64	0,00
			66 043,94		66 806,19	- 762,25

Source : inventaire de l'ordonnateur et balance des comptes du comptable

Les durées d'amortissement votées par le conseil municipal et annexées aux documents budgétaires sont conformes, voire inférieures aux durées préconisées par l'instruction budgétaire et comptable M14, à l'exception des durées relatives à l'amortissement des subventions d'équipement qui ne correspondent plus aux dispositions en vigueur.

Par contre, l'annexe budgétaire ne précise pas les durées d'amortissement d'un certain nombre d'immobilisations qui font pourtant l'objet de dotations aux amortissements dans les comptes de la commune : installations générales, agencements et aménagements divers (c/2181), installations de voirie (c/2152) dont certaines sont amorties, et matériel roulant de voirie par exemple.

En pratique, les dotations pratiquées ne respectent pas toujours les durées votées par le conseil municipal et surtout, les installations générales, agencements, aménagements des constructions (c/2135) d'une valeur totale de 1 123 543 € ne sont pas amorties alors qu'une durée d'amortissement de 10 ans a été adoptée. Cela a pour effet de majorer le résultat annuel de 112 350 €.

Enfin, la chambre invite la commune à intégrer à un rythme régulier les travaux en cours aux comptes d'imputation définitive, ce qui n'a pas été fait entre 2013 et 2016.

Tableau 4 : Intégration des immobilisations en cours

Immobilisations en cours en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Immobilisations corporelles en cours - Solde (A)	3 426,7	3 003,2	3 722,6	4 422,8	4 588,2	5 349,8
Immobilisations corporelles en cours - Flux (B)	1 085,5	636,6	719,37	700,1	165,3	761,6
Immobilisations corporelles - Solde (C)	30 239,1	32 252,8	32 765,8	32 963,3	33 342,9	33 833,1
Solde des immo en cours/Dépenses d'équipement de l'année (y c. tvx en régie)	**1,4**	**1,53**	**2,86**	**4,46**	**7,8**	**3,83**
Flux des immo en cours/Solde des immo en cours [(B) / (A)]	**0,32**	**0,21**	**0,19**	**0,16**	**0,04**	**0,14**
Solde des immo en cours/Solde des immo corporelles [(A) / (C)]	***11,3 %***	***9,3 %***	***11,4 %***	***13,4 %***	***13,8 %***	***15,8 %***

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

3.4- Le budget annexe de l'eau et de l'assainissement

3.4.1- L'information des usagers

La commune satisfait à l'obligation de présentation d'un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'eau potable au conseil municipal. Le conseil délibère, chaque année, sur ce rapport établi par le syndicat mixte d'eau potable Saône-Turdine.

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

3.4.2- La sincérité du résultat

Les charges rattachées à l'exercice représentent 20 % des charges de gestion. Elles concernent l'achat d'eau, le reversement à l'agence de l'eau de redevances collectées pour son compte.

Tableau 5 : Rattachements des charges et des produits – budget de l'eau

Rattachements	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total des charges rattachées	124 430	160 960	214 916	268 810	256 957	216 927
Charges rattachées en % des charges de gestion	***14,3 %***	***14,7 %***	***20,0 %***	***23,0 %***	***21,4 %***	***19,0 %***
Total des produits rattachés	1 100	2 373	11 791	50 008	41 161	10 545
Produits rattachés en % des produits de gestion	***0,1 %***	***0,2 %***	***0,8 %***	***3,4 %***	***2,8 %***	***0,7 %***
Différence (produits - charges rattachées)	- 123 330	- 158 587	- 203 125	- 218 801	- 215 795	- 206 381
Résultat de l'exercice	356 363	76 466	104 640	158 588	- 40 664	161 962
Différence en % du résultat	***- 34,6 %***	***- 207,4 %***	***- 194,1 %***	***- 138,0 %***	***530,7 %***	***- 127,4 %***

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

La comptabilisation des restes à réaliser et la procédure d'affectation du résultat n'appellent pas d'observation. Une partie des excédents du budget annexe a ponctuellement été reversée au budget principal, permettant ainsi d'alimenter les ressources d'exploitation de la commune. Cette possibilité est prévue par l'article R. 2221-90 du CGCT, dans des conditions qui ont été précisées par le juge administratif, et reprises dans l'instruction budgétaire M4 applicable.

Il convient d'une part, que la redevance demandée aux usagers trouve sa contrepartie directe dans les prestations fournies par le service municipal et que cette redevance ne soit pas augmentée à dessein, afin de faire financer par les usagers les dépenses du budget général de la collectivité de rattachement[2]. D'autre part, le reversement des excédents du budget d'un service public industriel et commercial (SPIC) au budget général de sa collectivité de rattachement ne peut se faire au détriment du nécessaire financement des dépenses d'exploitation ou d'investissement qui devraient être réalisées à court terme[3].

La chambre observe à ce titre que, début 2011, la commune a procédé à un reversement partiel des excédents du budget annexe vers le budget principal, à hauteur de 70 k€, avant de décider, en fin d'année[4], d'augmenter les tarifs de l'eau en raison d'un autofinancement devenu insuffisant en vue des travaux à réaliser.

Les reversements au budget principal intervenus en 2016 n'appellent, eux, pas d'observation.

En tout état de cause, l'analyse du résultat d'exploitation du budget annexe de l'eau est rendue difficile du fait de l'impact du processus de recouvrement amiable des redevances d'assainissement pour le compte du SIABA, qui repose sur une convention entre le syndicat et le service communal de l'eau.

[2] CE, 30 septembre 1996, Société stéphanoise des eaux – ville de Saint-Etienne.
[3] CE, 9 avril 1999, Commune de Bandol.
[4] Délibération du conseil municipal du 12 décembre 2011.

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

Cette possibilité est ouverte par l'article R. 2224-19-7 du CGCT, qui exclut expressément les recouvrements contentieux. L'instruction comptable M4 applicable aux services d'eau et d'assainissement prévoit que le recouvrement ainsi effectué par le service d'eau est suivi sur des comptes de tiers[5], afin d'éviter tout impact sur son résultat. Le service communal de l'eau n'applique pas ce schéma comptable : il impute le recouvrement des redevances d'assainissement en produits d'exploitation et leur reversement au syndicat en charges d'exploitation. Afin de neutraliser l'incidence de ces écritures sur le résultat du budget annexe de l'eau, la commune constate une provision qu'elle reprend lors du reversement des sommes recouvrées au SIABA. Si les documents budgétaires ne permettent pas d'identifier les sommes reversées au syndicat, l'examen des bordereaux de mandat a permis de constater que le montant des dotations et reprises sur provisions ne neutralise pas les impacts de cette comptabilisation sur le résultat d'exploitation.

Tableau 6 : Ecritures comptables – recouvrement pour le compte du SIABA et provisionnement

En €	2011	2012	2013	2014	2015
Redevance d'assainissement mises en recouvrement	544 211	538 488	603 584	612 829	646 458
Redevance d'assainissement reversées	414 857	599 995	454 711	Nc	647 762
Solde	129 354	- 61 507	148 873	Nc	- 1 305
Dotation aux provisions	270 016	270 016	384 080	382 472	519 085
Reprise sur provision	240 996	200 000	200 000	384 080	382 472
Dotation nette	29 020	70 016	184 080	- 1 608	136 613
Solde	100 333	- 131 523	- 35 207	Nc	- 137 918

Source : comptes administratifs et bordereaux de mandats

L'ordonnateur a indiqué que ce processus serait revu en lien avec la comptable, au regard de l'évolution probable de l'exercice de la compétence eau et assainissement au sein de la CCPA.

La chambre recommande à la commune de comptabiliser le recouvrement des redevances d'assainissement pour le compte du SIABA, conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M49, afin d'éviter tout impact sur le résultat et le montant des restes à recouvrer du service communal de distribution d'eau.

3.4.3- Opérations patrimoniales

L'état de l'actif 2015 du comptable concorde avec les soldes de la balance des comptes du même exercice. Il présente, cependant, un écart de 18 k€ avec l'inventaire de l'ordonnateur qu'il conviendra de corriger.

[5] Instruction comptable M4 : *« Lors de la prise en compte du rôle, le compte 4557 "Redevances" est crédité du montant des redevances d'assainissement par le débit du compte 4551 "Redevables". Au fur et à mesure des encaissements de la redevance d'assainissement, le compte 4551 est crédité par le débit du compte de disponibilités. Lors du reversement au service d'assainissement des sommes encaissées pour son compte, le compte 4557 est débité du montant des recouvrements assurés pour le compte du service d'assainissement, par le crédit :*

- *du compte de disponibilités, du montant des reversements au service d'assainissement ;*
- *et, le cas échéant, du compte 7065 "Produits des commissions pour recouvrement de la redevance d'assainissement", du montant de la commission de recouvrement.*

Lors du transfert des restes à recouvrer au service d'assainissement, le compte 4551 "Redevables" est crédité, du montant des restes à recouvrer, par le débit du compte 4557. Les comptes 4551 et 4557 sont ainsi soldés. »

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

Tableau 7 : Ecarts entre l'état de l'actif et l'inventaire

En €	Etat de l'actif	Inventaire	Différence
Total général			
Valeur brute	5 488 135,95	5 470 051,09	18 084,86
Valeur nette	3 158 375,69	3 158 139,24	236,45
218 Autres immobilisations corporelles			
Valeur brute	191 676,64	173 591,78	18 084,86
2156 Matériel spécifique d'exploitation			
Valeur nette	751 923,00	752 632,00	-709,00
212 Agencements et aménagements de terrains			
Valeur nette	6 675,00	5 785,00	890,00
2158 Autres			
Valeur nette	2 277 710,00	2 277 655,00	55,00

Source : état de l'actif, inventaire de l'ordonnateur

Les durées d'amortissement votées par le conseil municipal et annexées aux documents budgétaires sont conformes aux durées préconisées par l'instruction budgétaire et comptable M49. Toutefois, les annexes budgétaires n'indiquent pas l'ensemble des durées d'amortissement, notamment celles des frais d'études, des concessions et brevets, des constructions (c/2181). L'inventaire et l'état de l'actif font parfois apparaître des durées d'amortissement différentes pour un même actif.

Enfin, certaines imputations comptables erronées peuvent affecter l'analyse de l'activité du service d'eau. Ainsi, les produits de la location des compteurs ne sont pas imputés au compte dédié (7064).

La chambre invite la commune à procéder aux modifications nécessaires. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a fait part de son intention de corriger les anomalies relevées, en lien avec le comptable.

4- L'ANALYSE FINANCIERE

La chambre a analysé la situation financière de la commune à partir des données d'exécution de son seul budget principal. Les impacts éventuels de l'exécution du budget annexe sont précisés le cas échéant.

4.1- La formation de l'autofinancement

4.1.1- L'évolution comparée des charges et produits de gestion

Les produits de gestion ont enregistré une très faible progression au cours de la période sous revue, à 0,2 % par an, tandis que les charges progressaient à un rythme neuf fois supérieur.

L'excédent brut de fonctionnement s'est ainsi érodé continuellement, pour atteindre, en 2017, 9,5 % des produits de gestion, un niveau inférieur de 44 % à celui de 2011 et loin du seuil de 20 % considéré comme satisfaisant. A 94 € par habitant en 2016, il était également très inférieur à la moyenne constatée dans les communes de même strate (communes de 5 000 à 10 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé), qui atteignait 201 € par habitant.

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

Tableau 8 : Evolution des charges et produits de gestion

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	VAM
Produits de gestion	5 765 176	5 775 704	5 654 059	5 658 314	5 832 737	5 838 381	5 851 720	*0,2 %*
Charges de gestion	4 773 105	4 920 211	5 037 539	4 986 417	5 246 977	5 230 469	5 298 696	*1,8 %*
Excédent brut de fonctionnement	**992 071**	**855 493**	**616 519**	**671 897**	**585 760**	**607 912**	**553 024**	*- 9,3 %*
en % des produits de gestion	*17,2 %*	*14,8 %*	*10,9 %*	*11,9 %*	*10,0 %*	*10,4 %*	*9,5 %*	

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

4.1.2- Les produits de gestion

La commune de L'Arbresle a vu ses ressources fiscales propres progresser de 2011 à 2017, en raison à la fois d'une augmentation du taux de la taxe d'habitation en 2015 et de la progression de ses bases fiscales. Ses ressources d'exploitation ont augmenté encore plus rapidement, principalement sous l'effet du reversement des excédents du budget annexe Eau.

Les effets de ces progressions ont cependant été quasiment annulés par la diminution des dotations et participations, principalement sous l'effet de la baisse de la dotation globale de fonctionnement (- 335 k€ entre 2011 et 2017), et celle de la fiscalité reversée, en raison d'une contribution croissante de la commune aux fonds de péréquation et de solidarité – alors qu'elle était légèrement bénéficiaire jusqu'en 2012.

Tableau 9 : Produits de gestion

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	VAM
Ressources fiscales propres [6]	2 329 906	2 335 906	2 407 989	2 442 797	2 648 466	2 688 710	2 761 685	*2,9 %*
+ Ressources d'exploitation	605 638	586 944	582 511	566 738	602 700	706 595	748 514	*3,6 %*
Dont reversement des excédents du BA	*70 000*					*100 000*	*150 000*	
+ Dotations et participations	1 804 143	1 831 396	1 612 304	1 633 709	1 563 500	1 443 631	1 385 237	*- 4,3 %*
+ Fiscalité reversée	1 025 489	1 021 457	1 021 039	1 010 801	1 001 366	975 349	956 284	*- 1,2 %*
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	30 214	4 269	16 706	24 095	0	*N.C.*
= Produits de gestion (a+b+c = A)	**5 765 176**	**5 775 704**	**5 654 059**	**5 658 314**	**5 832 737**	**5 838 381**	**5 851 720**	*0,2 %*

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

4.1.2.1- La fiscalité

Le produit de la fiscalité directe locale a augmenté à un rythme de 3,4 % par an, entre 2011 et 2017, en raison principalement de l'augmentation du taux de la taxe d'habitation en 2015, de 13,32 % à 14,41 %, et de la progression de la valeur des bases imposées par la commune (+ 15,8 % pour la taxe d'habitation et + 20 % pour le foncier bâti sur la période). Les autres taux d'imposition directe n'ont pas été modifiés au cours de la période et les taux demeurent aujourd'hui, pour la plupart[7], légèrement inférieurs aux taux moyens constatés dans les communes de la même strate. La politique d'abattement de la commune n'a eu qu'un faible impact sur son niveau de recettes.

[6] Ressources fiscales nettes des restitutions.
[7] Sauf le taux d'imposition sur le foncier bâti, de 22,21 % sur la commune de L'Arbresle en 2016, contre 21,07 % en moyenne dans les communes de même strate.

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal de la commune est légèrement supérieur à 100 % sur toute la période, ce qui signifie que la commune ne dispose plus de marge de manœuvre pour accroître sa pression fiscale afin d'augmenter ses recettes.

Les ressources de la fiscalité indirecte ont évolué à la baisse.

La fiscalité reversée au bénéfice de la commune a diminué de 1,2 % par an en moyenne entre 2011 et 2017, principalement sous l'effet d'une contribution croissante de la commune au fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Le budget primitif pour 2018 prend acte d'une forte baisse de la dotation de solidarité communautaire – DSC (65 k€), en lien avec le transfert de la compétence Point information jeunesse (PIJ).

4.1.2.2- Les ressources d'exploitation

La commune a vu ses ressources d'exploitation croître depuis 2011, pour approcher les 750 k€ en 2016, composées pour un tiers des produits des prestations de service (redevances pour prestations de services périscolaires, sportifs et culturels, notamment restauration scolaire).

Les facturations des mises à disposition de personnel au budget annexe et au CCAS, et les revenus des immeubles sont d'autres sources de recettes dynamiques, tandis que le reversement au budget principal des excédents réalisés par le budget annexe depuis 2016 contribue à alimenter également ces ressources.

4.1.2.3- Les dotations et participations

Les ressources institutionnelles de la commune ne représentent plus que 1,38 M€ en 2017, contre 1,8 M€ en 2011. Elles sont principalement affectées par la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) dans le cadre de la contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques.

Les autres ressources de compensation et péréquation ont diminué en raison des baisses de l'attribution du fonds départemental de la taxe professionnelle (- 43 k€ depuis 2011) et de la dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (- 25 k€ depuis 2012).

Tableau 10 : Ressources institutionnelles

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	*Var. annuelle moyenne*
Ressources institutionnelles	**1 804 143**	**1 831 396**	**1 612 304**	**1 633 709**	**1 563 500**	**1 443 631**	**1 385 237**	*- 4,3 %*
dont dotation globale de fonctionnement	**1 419 413**	**1 389 961**	**1 374 455**	**1 308 519**	**1 227 275**	**1 120 680**	**1 084 875**	*- 4,4 %*
dont dotation forfaitaire	*1 062 081*	*1 064 742*	*1 052 604*	*1 001 785*	*894 036*	*769 766*	*705 440*	*- 6,6 %*
dont dotation d'aménagement	*357 332*	*325 219*	*321 851*	*306 734*	*333 239*	*350 914*	*379 435*	*1,0 %*
dont participations	**186 684**	**295 794**	**67 090**	**194 852**	**206 277**	**199 233**	**178 513**	*- 0,7 %*
dont compensation et péréquation	*174 467*	*135 217*	*160 699*	*120 278*	*119 888*	*101 231*	*111 289*	*- 7,2 %*

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

Le budget primitif pour 2018 marque toutefois une stabilisation de la DGF, en raison d'une augmentation de la dotation de solidarité rurale (+ 57 k€), qui porte notamment sur la part péréquation[8].

4.1.3- Les charges de gestion

4.1.3.1- L'évolution générale

Les charges de gestion courante atteignent 5,3 M€ en 2017, en progression de 600 k€ depuis 2011. Elles ont progressé de 1,8 % par an en moyenne, principalement sous l'effet des charges de personnel et des subventions de fonctionnement, tandis que les charges à caractère général restent maîtrisées, avec un rythme de progression de 0,2 % par an en moyenne seulement.

Les charges financières ont, quant à elles, décru.

Tableau 11 : Charges de gestion courante

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	VAM
Charges à caractère général	1 399 671	1 426 672	1 483 238	1 438 908	1 409 958	1 351 911	1 419 871	*0,2 %*
+ Charges de personnel	2 396 609	2 494 226	2 529 385	2 542 192	2 751 839	2 764 783	2 776 323	*2,5 %*
+ Subventions de fonctionnement	558 771	579 952	604 853	572 235	666 302	677 606	657 120	*2,7 %*
+ Autres charges de gestion	418 054	419 361	420 063	433 082	418 879	436 169	445 383	*1,1 %*
+ Charges d'intérêt et pertes de change	161 214	159 690	159 872	163 417	146 606	133 212	121 603	*- 4,6 %*
= Charges courantes	**4 934 319**	**5 079 901**	**5 197 411**	**5 149 834**	**5 393 583**	**5 363 681**	**5 420 299**	
Charges de personnel / charges courantes	*48,6 %*	*49,1 %*	*48,7 %*	*49,4 %*	*51,0 %*	*51,5 %*	*51,2 %*	

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

4.1.3.2- Les charges de personnel

La commune a restructuré ses services, notamment les services techniques, ou scolaires et périscolaires, notamment dans le but de maîtriser ses charges et limiter les augmentations de l'effectif. Elle s'est également engagée dans une démarche de services communs avec la communauté de communes de rattachement et avec les communes voisines.

Malgré ces efforts, les charges totales de personnel ont augmenté à un rythme moyen de 2,5 % par an entre 2011 et 2017. Cette croissance est surtout marquée par une accélération entre 2014 et 2015, expliquée par des remplacements pour arrêts maladie et l'effet en année pleine de recrutements intervenus fin 2014. Les autres années, l'évolution modérée des rémunérations est à relier à la stabilité des effectifs. Les charges de personnel demeurent en proportion à un niveau normal, représentant 51,2 % des charges de gestion courante.

[8] La dotation de solidarité rurale (DSR) prévue à l'article L. 2334-20 du CGCT se compose de trois parties, et la variation annuelle de la DSR est répartie par le comité des finances locales entre ces trois fractions. La part péréquation est attribuée aux communes dont le potentiel financier par habitant est inférieur au double du potentiel financier moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique.

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

Tableau 12 : Charges de personnel

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	*Var. annuelle moyenne*
Rémunérations du personnel	1 599 249	1 647 903	1 688 530	1 675 999	1 807 169	1 813 204	1 832 883	*2,3 %*
+ Charges sociales	722 851	778 557	770 352	780 573	848 234	856 313	857 168	*2,9 %*
+ Impôts et taxes sur rémunérations	42 441	43 131	47 398	51 113	54 358	54 174	55 162	*4,5 %*
+ Autres charges de personnel	27 686	23 260	23 104	27 197	41 678	36 329	29 309	*1,0 %*
+ Charges de personnel externe	4 384	1 375	0	7 310	400	4 762	1 800	*- 13,8 %*
= Charges totales de personnel	**2 396 609**	**2 494 226**	**2 529 385**	**2 542 192**	**2 751 839**	**2 764 783**	**2 776 323**	*2,5 %*
- Remboursement de personnel mis à disposition	155 104	148 014	145 403	124 409	143 630	158 867	157 207	*0,2 %*
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	**2 241 506**	**2 346 212**	**2 383 982**	**2 417 784**	**2 608 209**	**2 605 916**	**2 619 115**	*2,6 %*

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

4.1.3.3- Les subventions de fonctionnement

Les subventions de fonctionnement versées par la commune ont augmenté au cours de la période sous revue principalement sous l'effet de la croissance des subventions versées aux personnes morales de droit privé, qui atteignent 350 k€ en 2017, tandis que la subvention de fonctionnement au CCAS s'est stabilisée (308 k€ en 2017). La commune a en effet une politique active de soutien aux associations du territoire, et principalement à l'égard de la MJC.

4.2- La capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement (CAF) brute représente la capacité de la commune à épargner pour financer ses investissements futurs. Elle s'est érodée au cours de la période sous revue, en raison de la diminution de l'excédent brut de fonctionnement (EBF). En 2017, la CAF brute de la commune n'atteint un niveau de 10 % que sous l'effet des recettes exceptionnelles et des reversements des excédents du budget eau. Ce niveau demeure insuffisant au regard du seuil de référence généralement admis de 15 %.

Tableau 13 : Formation de l'autofinancement

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	*Var. annuelle moyenne*
Excédent brut de fonctionnement	**992 071**	**855 493**	**616 519**	**671 897**	**585 760**	**607 912**	**553 024**	*- 9,3 %*
en % des produits de gestion	*17,2 %*	*14,8 %*	*10,9 %*	*11,9 %*	*10,0 %*	*10,4 %*	*9,5 %*	
+/- Résultat financier	- 161 214	- 159 690	- 159 872	-163 417	- 146 606	- 133 212	- 121 603	*- 4,6 %*
+/- Résultat exceptionnel	- 55 155	- 81 530	116 168	- 14 256	- 2 414	- 21 811	152 924	*N.C.*
= CAF brute	**775 702**	**614 273**	**572 816**	**494 224**	**436 741**	**452 888**	**584 345**	*- 4,6 %*
en % des produits de gestion	*13,5 %*	*10,6 %*	*10,1 %*	*8,7 %*	*7,5 %*	*7,8 %*	*10,0 %*	
- reversement des excédents du budget annexe	70 000	0	0	0	0	100 000	150 000	
= CAF brute retraitée de ces reversements	705 702	614 273	572 816	494 224	436 741	352 888	434 345	- 7,8 %
en % des produits de gestion retraités	*12,4 %*	*10,6 %*	*10,1 %*	*8,7 %*	*7,5 %*	*6,1 %*	*7,6 %*	

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

La part de la CAF consacrée au remboursement de l'annuité en capital de la dette est croissante, en raison de la dégradation de la CAF brute et de la relative stabilité des annuités. En 2015 et 2016, la CAF brute était insuffisante pour couvrir l'annuité en capital de la dette.

Tableau 14 : Poids de la dette dans la CAF brute

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	*Cumul sur les années*
CAF brute	**775 702**	**614 273**	**572 816**	**494 224**	**436 741**	**452 888**	**584 345**	*3 930 989*
- Annuité en capital de la dette	400 986	420 149	395 122	407 055	445 712	456 707	436 767	*2 962 497*
Part de la CAF brute consacrée au remboursement des annuités d'emprunt	52 %	68 %	69 %	82 %	102 %	101 %	75 %	75 %

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

4.3- Les dépenses d'investissement et leur financement

4.3.1- Les dépenses d'équipement

La commune a investi un peu moins de 10 M€ entre 2011 et 2017, l'effort d'investissement ayant été plus marqué en début de période, en raison notamment d'importants travaux de voirie et de prévention des inondations, et, en 2016, du fait de l'opération d'aménagement de la place de la République, pour un coût d'environ 720 k€.

Tableau 15 : Formation de l'autofinancement

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	*Cumul*
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 445 449	1 965 610	1 301 434	992 429	588 105	1 398 135	738 848	*9 430 010*

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

Avec une moyenne de 237 € par habitant par an, les dépenses d'équipement de la commune sont inférieures de 25 % au niveau constaté dans les communes de même strate[9].

4.3.2- Le financement des investissements

En raison de l'insuffisance de son autofinancement, et en dépit des subventions d'investissement reçues et des recettes induites par l'instauration de la taxe d'aménagement en 2014, la commune n'a dégagé que 5,8 M€ de financement propre disponible entre 2011 et 2016, ce qui a permis de couvrir 62 % des dépenses d'équipement. Les cessions d'immobilisation y ont contribué à hauteur de 602 k€.

Pour le reste, les investissements ont été financés par l'emprunt, qui a été mobilisé à hauteur de 2,7 M€ sur la période, et par prélèvement sur le fonds de roulement, pour 1,2 M€ au total sur la période.

[9] Moyenne annuelle de dépenses d'équipement par habitant calculée à partir des données www.collectivites-locales.gouv.fr disponibles.

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

Tableau 16 : Tableau de financement des investissements

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	*Cumul sur les années*
Financement propre disponible	**1 026 452**	**877 352**	**1 166 000**	**699 860**	**534 077**	**847 472**	**701 991**	*5 853 205*
dont CAF nette	374 716	194 123	177 694	87 169	- 8 971	- 3 818	147 578	*968 491*
dont TLE et taxe d'aménagement	61 913	72 908	20 300	153 144	144 050	146 349	202 562	*801 226*
dont FCTVA	265 925	142 768	325 910	291 782	194 475	144 518	75 054	*1 440 433*
dont subventions d'investissement reçues	54 398	467 353	618 852	131 123	204 523	334 404	191 347	*2 001 999*
dont produits de cession	242 500	200	12 010	36 642	0	226 019	85 450	*602 821*
- Dépenses d'équipement	**2 445 449**	**1 965 610**	**1 301 434**	**992 429**	**588 105**	**1 398 135**	**738 848**	*9 430 010*
- Autres dépenses d'investissement	0	0	6 593	66 782	7 500	32 624	208 817	*172 621*
= Besoin ou capacité de financement propre	**- 1 418 998**	**- 1 088 258**	**- 142 028**	**- 359 350**	**- 61 528**	**- 583 287**	**-245 674**	*- 3 899 121*
Nouveaux emprunts de l'année	500 000	0	800 000	400 000	400 000	210 000	400 000	*2 710 000*
Variation du fonds de roulement	- 918 998	- 1 088 258	657 972	40 650	338 472	- 373 287	154 326	*- 1 189 121*

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

La commune a transmis un document récapitulatif, à jour de septembre 2017, des opérations d'investissement les plus importantes en cours et à prévoir dans les années à venir, arrêtées par la commission bâtiment, voirie, travaux du conseil municipal. Pour les seuls projets chiffrés dans cette estimation, le budget prévisionnel des dépenses d'équipement envisagées d'ici 2023 (soit sur cinq ans) atteint 5,7 M€, dont 4,5 M€ consacrés aux écoles dont la capacité ne va plus permettre d'accueillir convenablement le nombre croissant d'élèves sur la commune. Cela correspond à un rythme de plus de 1 M€ de dépenses d'investissement par an, que la commune ne pourra assumer si elle reste sur la même trajectoire financière.

4.4- L'analyse bilancielle

4.4.1- La dette

L'encours de la dette du budget principal a légèrement diminué au cours de la période sous revue. L'ordonnateur a en effet indiqué avoir pour stratégie « *un niveau d'endettement constant autour de 4 M€* », en liant « *capacité de désendettement et profil d'extinction de la dette.* » Cela explique que les emprunts souscrits chaque année ne soient pas fléchés sur une opération en particulier, ni directement liés au niveau des investissements de l'année.

Parallèlement, en raison de l'érosion de la CAF, la capacité de désendettement de la commune s'est dégradée.

Tableau 17 : Encours de dette au 31 décembre

En €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	4 301 179	3 881 030	4 285 908	4 278 853	4 233 141	3 986 435	3 949 667
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	**5,5**	**6,3**	**7,5**	**8,7**	**9,7**	**8,8**	**6,8**

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

En 2017, la capacité de désendettement de la commune atteint 6,8 années, ce qui est significatif d'un endettement élevé, en dépit d'une amélioration de la tendance depuis 2016.

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

Les ratios d'endettement sont plus favorables si on les analyse de manière consolidée, le budget annexe eau ne supportant aucune dette.

4.4.2- Le fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement a beaucoup varié au cours de la période sous revue, sous l'effet, notamment, des efforts d'investissement de la commune. La commune a par ailleurs maîtrisé son besoin en fonds de roulement par le biais de son encours fournisseurs et des comptes de rattachement avec les budgets annexes. Elle a ainsi disposé d'un niveau de trésorerie toujours positif, qui pourrait même être qualifié d'excessif depuis 2014, qui s'explique par la trésorerie générée par le budget eau.

Par ailleurs, la chambre relève que la croissance de l'encours des dettes envers les fournisseurs a correspondu ponctuellement à une dégradation des délais globaux de paiement de la commune, au-delà des 30 jours réglementaires.

Tableau 18 : Fonds de roulement et trésorerie

au 31 décembre en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	*Var. annuelle moyenne*
Fonds de roulement net global	1 154 519	66 261	724 234	764 884	1 103 356	730 069	884 395	*- 4,3 %*
- Besoin en fonds de roulement global	- 71 598	- 282 236	- 534 790	- 557 493	- 611 073	- 620 689	- 852 132	*51,1 %*
=Trésorerie nette	**1 226 117**	**348 498**	**1 259 024**	**1 322 377**	**1 714 429**	**1 350 759**	**1 736 528**	*6,0 %*
en nombre de jours de charges courantes	*90,7*	*25,0*	*88,4*	*93,7*	*116,0*	*91,9*	*116,9*	

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

4.5- Conclusion sur la situation financière

La commune de L'Arbresle a vu ses capacités financières se réduire fortement depuis 2011, en raison de charges de gestion dont la progression, quoique modérée, a été bien plus rapide que celle de ses produits, affectés par la baisse des dotations et des reversements de fiscalité. Fin 2017, l'autofinancement dégagé par la commune est insuffisant et la situation apparaît encore plus dégradée après retraitement des excédents reversés par le budget annexe, qui n'ont pas vocation à abonder le budget principal de manière pérenne.

Dans ce contexte dégradé, la commune a réalisé, entre 2011 et 2017, un important programme d'investissement, pour un montant total d'un peu moins de 10 M€. Ces investissements ont porté principalement sur des opérations d'aménagement de la voirie et du centre-ville, l'aménagement des abords des rivières, en lien, notamment, avec la prévention des inondations, ou encore la rénovation et la mise en accessibilité de nombreux équipements communaux.

Aujourd'hui, la commune dispose, à périmètre de compétence constant, de peu de marges de manœuvre pour maîtriser l'évolution de ses charges déjà contenues. A court terme, le seul levier mobilisable est celui des subventions de fonctionnement versées aux organismes de droit privé, notamment les associations. La commune l'a d'ailleurs actionné dans le cadre de son budget primitif pour 2018. A moyen terme, la maîtrise des charges nécessaire au rétablissement des capacités de financement de la commune pourrait passer par une réflexion sur son périmètre de compétences, au regard de celui de la communauté de communes.

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

5- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Conformément au schéma de mutualisation des services[10] de la communauté de communes du Pays de L'Arbresle, la gestion des ressources humaines de la commune est assurée depuis le 1er janvier 2018 par un service commun avec la CCPA. Cette mutualisation s'accompagne des transferts des moyens humains et techniques (système d'information) correspondants.

5.1- L'évolution de la masse salariale

De 2011 à 2017, les effectifs appréciés en équivalent temps plein (ETP)[11] s'établissent entre 70 et 73 agents. Appréciés en équivalent temps plein travaillé (ETPT)[12], ils oscillent entre 65 et 73. Les données produites par l'ordonnateur, tant en ETP qu'en ETPT, sont très fluctuantes d'une année sur l'autre et ne traduisent pas une tendance structurelle à la hausse des effectifs. Les données n'apparaissent pas cohérentes en 2016, exercice au cours duquel les effectifs en ETPT sont plus importants que ceux en ETP.

Tableau 19 : Evolution des effectifs de 2011 à 2017

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
En ETP	70	71,6	73,37	69,87	72,02	71,38	72,80
En ETPT	68	71	70	65	67	73	

Sources : comptes administratifs et réponse de l'ordonnateur

Le taux d'administration de la commune, calculé à partir du nombre d'agents en ETP, s'établit en moyenne à 11,3 ETP pour 1 000 habitants[13], alors qu'en 2015, la moyenne nationale s'établissait à 15 pour les communes dont la population était comprise entre 5 000 et 9 999 habitants[14].

Tableau 20 : Taux d'administration

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre d'habitants au 1er janvier	6 194	6 220	6 222	6 221	6 353	6 463	6 513
Taux d'administration (ETP)	11,3	11,5	11,8	11,2	11,3	11,0	11,2

Sources : réponses de l'ordonnateur – calcul CRC

La masse salariale progresse de 2,5 % par an en moyenne, de 2011 à 2017.

[10] Article L. 5211-39-1 du CGCT : « *Afin d'assurer une meilleure organisation des services, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre établit un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes membres. Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Le projet de schéma prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement.* »

[11] ETP = effectifs mesurés au regard de la quotité de temps de travail théorique annuelle.

[12] ETPT = effectifs mesurés selon la quotité de temps de travail et la période d'activité effective des agents sur l'année.

[13] Ce ratio est à mettre en regard de l'existence dans la commune de services peu communs pour une commune de cette taille (urbanisme, médiathèque, animation culturelle et associative, etc.) et de l'exercice de certaines des compétences classiques d'une commune (assainissement, eau potable, petite enfance) par des acteurs externes (syndicats, CCAS).

[14] Collectivités locales en chiffres – juin 2017.

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

Tableau 21 : Evolution des charges de personnel

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	*Var. annuelle moyenne*
Charges totales de personnel	2 396 609	2 494 226	2 529 385	2 542 192	2 751 839	2 764 783	2 776 323	*2,5 %*

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

Cette évolution dynamique s'explique notamment par le relèvement, au 1er janvier 2014, du taux de la contribution « *employeur* » due à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) et de la revalorisation de la grille indiciaire pour les agents des catégories C et B, intervenue au 1er février 2014, qui, conformément à l'évolution des effectifs, produit ses effets en 2015 pour la commune. Les avancements d'échelon, de grade et le reclassement opérés en 2017 dans le cadre du protocole « *Parcours professionnels, carrières et rémunérations* », et la revalorisation du point d'indice adoptée au cours de cet exercice n'ont pas entraîné de nouvelle augmentation de la masse salariale sur cet exercice, ce qui s'explique notamment par plusieurs absences non remplacées.

5.2- L'organisation du temps de travail

5.2.1- Le régime juridique applicable

L'organisation et le temps de travail dans la fonction publique territoriale sont régis par l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et le décret du 12 juillet 2001[15].

La durée du travail effectif dans la fonction publique territoriale est de 1 607 heures annuelles, durée qui constitue à la fois un plancher et un plafond[16]. Ce travail est organisé selon des périodes de référence, les cycles de travail, qui peuvent varier entre le cycle hebdomadaire et le cycle annuel, à l'intérieur desquels sont définis les horaires de travail de manière que la durée du travail soit conforme, à l'année, à 1 607 heures.

Il appartient à l'assemblée délibérante de déterminer, après avis du comité technique compétent, les conditions de mise en place desdits cycles de travail. L'assemblée délibérante peut également, toujours après avis du comité technique compétent, réduire la durée annuelle de travail pour tenir compte de sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent.

5.2.2- La durée effective du travail

Les délibérations des 26 octobre 2001 et 30 janvier 2009 ont fixé successivement la durée de travail des agents de la collectivité à 1 600, puis 1 607 heures par an. Ces délibérations, comme leur mise en œuvre, appellent cependant des observations.

[15] Décret pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.
[16] Conseil d'Etat, 9 octobre 2002, Fédération national Interco CFDT.

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

5.2.2.1- Le protocole de réduction du temps de travail

Le protocole de réduction du temps de travail, s'il définit la durée annuelle du travail à 1 600 heures, et la durée hebdomadaire du travail à 35 heures, n'apporte aucune précision sur les cycles de travail au sein desquels les horaires de travail peuvent être définis. Il ne mentionne pas la possibilité, pour les agents, de bénéficier de journées d'aménagement et de réduction du temps de travail (ARTT) dans le cas où la durée hebdomadaire de travail effectif dépasse les 35 heures et, *a fortiori*, ne précise pas le nombre de journées ARTT susceptibles d'être accordées le cas échéant.

En pratique, de nombreux agents se voient attribuer[17] irrégulièrement des jours ARTT. En effet, la commune a déterminé en interne des cycles et horaires de travail aux termes desquels les agents travaillent plus de 35 heures par semaine.

Par ailleurs, le nombre de jours ARTT attribués à chaque agent ne permet pas toujours de s'assurer de la réalisation de 1 607 heures annuelles de travail. Il en résulte une situation d'asymétrie entre les agents de la commune, dans la mesure où le temps de travail des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM), lui, a été revu par deux délibérations du 29 juin 2001 et du 30 janvier 2009, et porté à 1 607 heures annuelles, conformément aux prescriptions législatives et réglementaires.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à soumettre au conseil municipal une délibération sur la redéfinition des cycles de travail.

5.2.2.2- Les congés annuels et congés supplémentaires

Selon le protocole d'accord relatif à l'ARTT, les agents de la commune bénéficient de 25 jours de congés annuels et de deux jours supplémentaires si le nombre de jours restant à prendre en dehors de la période du 1er mai au 31 octobre est au moins égal à huit jours de congés et d'un jour supplémentaire si le nombre de jours restant à prendre en dehors de la période du 1er mai au 31 octobre est compris entre cinq et sept jours. Ceci est conforme aux dispositions du décret du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux. La chambre rappelle toutefois que l'attribution de ces jours dit « *de fractionnement* » doit être soumise au contrôle de la satisfaction à ces critères.

Par ailleurs, ce protocole a également maintenu l'ensemble des avantages acquis par le personnel avant l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001, dont le bénéfice de trois jours maximum de congé d'ancienneté. En pratique, les agents de la commune bénéficient en moyenne de 2,1 jours de congé d'ancienneté. L'octroi de ces jours de congés supplémentaires est dépourvu de base législative et réglementaire et contraire au principe de parité entre les fonctions publiques. L'ordonnateur s'est engagé à soumettre une délibération au conseil municipal en vue de supprimer les jours d'ancienneté dépourvus de base légale.

5.2.2.3- La journée de solidarité

Les modalités de réalisation de la journée de solidarité prévues par la délibération du 30 janvier 2009 sont trop peu précises.

[17] Tous les agents des services techniques (10 à 21 jours ARTT), et certains agents administratifs (7 à 21 jours ARTT).

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

La délibération prévoit une alternative entre suppression d'un jour ARTT ou accomplissement de sept heures de travail supplémentaires pour le personnel ne bénéficiant pas d'ARTT, étant précisé que « *ces heures pourront être accomplies en une seule journée dans l'année civile ou réparties en accord avec l'employeur, en fonction des nécessités du service et de son organisation.* »

L'examen des situations individuelles ne permet pas, en pratique, de s'assurer que tous les agents respectent réellement cette journée de solidarité.

5.2.2.4- Les autorisations d'absence

La collectivité peut accorder des autorisations spéciales d'absence pour évènements familiaux, en fonction des nécessités de service. Ces autorisations, définies par une délibération en date du 23 septembre 2005, s'avèrent plus généreuses que celles accordées aux fonctionnaires de l'Etat. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à les redéfinir.

5.3- L'absentéisme

La commune de L'Arbresle présente un absentéisme élevé. En 2013 et 2015, le taux d'absentéisme pour maladie ordinaire est proche de 9 %, alors que la moyenne nationale s'établit à 4,6 % pour les communes[18]. Le nombre total de journées d'absence représente 9,5 ETP en 2013 et 2015. Cette situation est en réalité le fait de deux agents placés postérieurement en congés de longue maladie.

Sur la période récente, l'absentéisme perlé progresse toutefois dans la collectivité et le phénomène d'usure constaté chez les ATSEM a été répertorié dans le diagnostic des risques psycho-sociaux, lui-même intégré dans le document unique d'évaluation des risques professionnels. Un plan d'action reste à élaborer.

5.4- Le régime indemnitaire

L'article 20 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires énonce que « *Les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération comprenant le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement, ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire.* » Le juge administratif[19] a précisé qu'en vertu de cet article et de l'article 2 du décret du 17 juillet 1985 relatif à la rémunération des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales, « *les indemnités versées aux fonctionnaires sont instituées par un texte législatif ou réglementaire.* »

Début 2018, la commune de L'Arbresle n'a pas encore mis en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) qui est applicable aux agents relevant des filières administrative et sociale depuis le 1er janvier 2016. Le régime indemnitaire en vigueur en 2017 relève encore d'une douzaine de délibérations différentes.

Certaines de ces indemnités appellent des observations.

---

[18] Association des directeurs des ressources humaines des grandes collectivités (ADRHGCT) : La gazette des communes, « *Absentéisme dans la FPT : un indicateur contre les idées reçues* », 6 mars 2017.
[19] Conseil d'Etat n° 374708 du 27 mai 2015, TPG des Bouches du Rhône.

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

5.4.1- Indemnité d'exercice des missions des préfectures

Les montants de l'indemnité d'exercice des missions des préfectures (IEMP) susceptibles d'être versés aux agents n'ont pas été mis à jour et ne correspondent notamment pas aux montants fixés en annexe de l'arrêté du 24 décembre 2012 fixant les montants de référence de l'IEMP, pris pour application du décret du 26 décembre 1997 portant création de l'IEMP.

En tout état de cause, la chambre souligne que ce décret a été abrogé par le décret du 5 mai 2017 portant création d'une indemnité temporaire de sujétion des services d'accueil et que son arrêté d'application a également été abrogé le 8 mai 2017.

De ce fait, l'octroi de l'IEMP aux agents de la collectivité est dépourvu de base légale depuis un an, ce qui doit inciter la commune à mettre en place le RIFSEEP, pour y réintégrer éventuellement les montants qui relevaient de ce dispositif. L'ordonnateur s'est engagé à y procéder.

5.4.2- Indemnité horaire pour travaux supplémentaires

La délibération du 26 mars 2004 prévoit le versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) aux agents des filières administratives et techniques de catégorie C et de catégorie B dont la rémunération est, au plus, égale à celle correspondant à l'indice brut 380. Or, depuis un décret du 19 novembre 2007[20], des indemnités horaires pour travaux supplémentaires peuvent être versés à l'ensemble des fonctionnaires de catégorie B, sans condition d'indice. Cette délibération pourra donc être reprise pour étendre, d'une part, le bénéfice des IHTS à l'ensemble des agents de catégorie B et pour préciser, d'autre part, par cadre d'emplois et fonction, la liste des emplois qui, en raison des missions exercées, ouvrent droit aux heures supplémentaires[21].

La chambre a pu constater que les heures supplémentaires réalisées respectent le plafond mensuel de 25 heures par agent, bien que certains plannings individuels prévoient expressément la réalisation d'une partie du temps de travail en heures supplémentaires, ensuite récupérées ou indemnisées. La rémunération de ces heures supplémentaires, qui équivalaient, en 2015, à 0,8 ETP, atteignait 20,2 k€ en 2015, contre 15,3 k€ en 2013.

La chambre rappelle que la récupération des heures supplémentaires doit demeurer la règle, et l'indemnisation, l'exception.

5.4.3- Indemnisation des astreintes

La collectivité a mis en place un système d'astreinte unique appelé « *astreinte d'exploitation et de sécurité* » dont les modalités ont été définies par une délibération du 28 juin 2010.

Les modalités de financement, arrêtées par cette délibération, devront être mises à jour afin de prendre en compte le nouveau cadre réglementaire du régime d'indemnisation des astreintes de la filière technique prévu par un arrêté du 14 avril 2015. Cet arrêté différencie l'astreinte d'exploitation et l'astreinte de sécurité jusqu'alors rémunérées au même taux. Il prévoit également une indemnisation horaire des interventions réalisées en période d'astreinte par les personnels techniques et en fixe le montant.

---

[20] Décret du 19 novembre 2007 modifiant le décret du 14 janvier 2002 relatif aux IHTS et les décrets du 14 janvier 2002 relatif à l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires des administrations centrales et du 14 janvier 2002 relatif à l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires des services déconcentrés.

[21] Circulaire du 11 octobre 2002 relative au nouveau régime indemnitaire des heures et travaux supplémentaires dans la fonction publique territoriale (NOR LBLB0210023C).

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

Par ailleurs, la chambre relève que la délibération ne précise, ni les cas dans lesquels il est possible de recourir à une astreinte, ni les modalités de leur organisation, ni la liste des emplois concernés, et qu'il conviendra donc de la compléter, conformément aux dispositions de l'article 5 du décret du 12 juillet 2001 relatif à l'ARTT dans la fonction publique territoriale. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'y est engagé.

5.4.4- La prime de fin d'année

Le protocole d'accord sur le temps de travail approuvé par le conseil municipal en 2001 prévoit expressément le maintien de l'ensemble des avantages acquis par le personnel, au titre desquels la prime forfaitaire de fin d'année est versée avec le traitement du mois de novembre. L'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit que « *les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement.* »

Or la commune n'a pas été en mesure de produire une délibération du conseil municipal prévoyant le paiement de cette prime aux agents avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984, époque à laquelle elle était versée par le comité de gestion des œuvres sociales du personnel. La délibération du 29 mars 1996 visant à budgétiser cette prime et la faire verser directement par la commune ne précise pas le montant de la prime accordée, si ce n'est qu'elle est « *identique pour tous les agents* », contrairement aux dispositions réglementaires prévoyant qu'il appartient à l'assemblée délibérante de déterminer la nature, les conditions d'attribution mais également le taux moyen des indemnités applicables à ses agents.

Le versement de cette prime, qui a représenté en 2015 plus de 76 k€, pourrait être intégré au RIFSEEP. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a souscrit à cette solution.

5.5- La nouvelle bonification indiciaire

En décembre 2015, 26 agents, soit le tiers des effectifs, percevaient une nouvelle bonification indiciaire (NBI), pour un montant total mensuel de 1 612,43 €, soit environ 20 k€ par an. Ils sont 24 à en bénéficier en 2018.

La chambre relève certaines incohérences entre les motifs invoqués par les arrêtés attributifs de la NBI et les fonctions réellement exercées par les agents concernés, et invite la commune à ajuster ses arrêtés d'attribution de la NBI à la réalité des fonctions exercées.

5.6- Conclusion sur la gestion des ressources humaines

Les effectifs de la commune de L'Arbresle se caractérisent par une stabilité sur l'ensemble de la période sous revue. Leur suivi dans les annexes aux documents budgétaires gagnerait toutefois à être amélioré.

L'organisation du temps de travail est aujourd'hui régie par des délibérations incomplètes et peu précises, aux termes desquelles le respect de la durée annuelle légale du travail, soit 1 607 heures, n'est assuré que pour une partie des agents de la commune, ce qui est source surcoût budgétaire, et constitue une asymétrie de traitement injustifiée. Des jours de congé sont notamment accordés sans base juridique et des jours ARTT sont attribués sans que le conseil municipal ne se soit jamais prononcé sur ce sujet. La chambre recommande donc à la commune d'adopter par une délibération du conseil municipal une nouvelle organisation du temps de travail, conforme aux lois et règlements en vigueur.

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

La chambre souligne la démarche initiée par la commune pour diagnostiquer les raisons d'un absentéisme tendanciellement plus important qu'au niveau national, tout en l'invitant à adopter désormais un plan de prévention.

Le régime indemnitaire applicable aux agents de la commune repose encore aujourd'hui sur une multitude de délibérations, parfois anciennes et non à jour des évolutions réglementaires, voire pour certaines, qui octroient des primes et indemnités qui ne reposent sur aucune base légale ou réglementaire. Dans ce contexte, la chambre recommande à la commune de réviser son régime indemnitaire en profitant de l'opportunité offerte par la mise en place du RIFSEEP pour se conformer strictement aux textes législatifs et réglementaires applicables.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à soumettre tous ces sujets au conseil municipal en 2019.

6- LES RELATIONS AVEC LES ORGANISMES TIERS

6.1- La coopération intercommunale

La CCPA a mis en œuvre plusieurs actions de mutualisation avec ses communes membres : instruction des autorisations du droit des sols, convention de fauchage et de curage des fossés, groupement de commandes pour le papier de reprographie, matériels communs et système d'information géographique. Un schéma de mutualisation du Pays de L'Arbresle a été adopté pour la période 2015 à 2020, conformément à l'article L. 5211-39-1 du CGCT. Il prévoit la mutualisation des services suivants : police municipale, ressources humaines, marchés publics, informatique, service technique, contrats de maintenance, matériel technique, médiathèques et la mise en place de groupements de commandes.

6.1.1- La mise en place de services communs avec la CCPA

L'article L. 5211-4-2 du CGCT prévoit que, en dehors des compétences transférées, un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et une ou plusieurs communes membres peuvent se doter de services communs. Ce même article détaille les fonctions qui peuvent être exercées dans ce cadre, qui incluent la gestion du personnel, sauf les missions qui reviennent aux centres de gestion, en application de l'article 24 de la loi du 26 janvier 1984. Le schéma de mutualisation de la CCPA prévoit la création de tels services communs.

Depuis le 1er janvier 2018, le service de gestion des ressources humaines de la commune de L'Arbresle est intégré à un service commun de la CCPA. A cette date, le responsable des ressources humaines de la commune est donc devenu un agent de la communauté de communes.

La création de ce service commun a répondu aux exigences de l'article L. 5211-4-2 du CGCT et de consultation des instances représentatives du personnel.

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

6.1.2- Le transfert du point information jeunesse (PIJ)

Le transfert à la CCPA, à compter du 1er janvier 2018, de la compétence information jeunesse, dont la création et la gestion d'un point information jeunesse (PIJ) communautaire a été décidée par délibérations concordantes du conseil communautaire en date du 16 février 2017 et du conseil municipal de L'Arbresle en date du 27 mars 2017. Le transfert a été prononcé par arrêté préfectoral du 23 mai 2017 et fait suite à l'approbation du projet jeunesse communautaire le 15 décembre 2016 par le conseil communautaire. Il a induit le transfert d'un agent de la commune à la CCPA, approuvé, après avis favorable du comité technique paritaire, par délibération du 18 décembre 2017.

L'évaluation du transfert de charges tel qu'il ressort du rapport de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) en date du 14 novembre 2017 n'était pas conforme aux dispositions de l'article 1609 nonies C-IV du code général des impôts. En effet, cette évaluation retenait des dépenses d'investissement, qui sont de fait déjà comprises dans l'évaluation des dépenses de fonctionnement liées à l'équipement. La chambre constate toutefois que le transfert de charges finalement acté par la délibération du conseil communautaire du 5 juillet 2018, sur la base du rapport de la CLECT du 18 juin 2018, est, lui, conforme aux modalités de calcul fixées par le CGI, en ce qu'il ne porte que sur les dépenses de fonctionnement, qu'elles soient liées ou non à l'équipement.

6.1.3- La création d'une police pluricommunale

A la demande de plusieurs communes voisines ne disposant jusqu'alors d'aucune police municipale, L'Arbresle a accepté de porter le projet d'une police pluricommunale. Ce projet a été initié à défaut de celui d'une police intercommunale, pourtant inscrite au schéma de mutualisation 2015-2020, en raison de la participation de longue date de deux communes de l'EPCI à un projet similaire avec des communes extérieures à l'EPCI, qui bloque, selon l'ordonnateur, l'avancée du projet à l'échelle de la CCPA. Le schéma de mutualisation prévoyait en effet une entrée en service de la police intercommunale en mars 2017.

6.1.3.1- Le cadre juridique applicable

L'article L. 512-1 du code de la sécurité intérieure (CSI)[22] prévoyait, jusqu'au 2 mars 2017, que « *les communes de moins de 20 000 habitants formant un ensemble de moins de 50 000 habitants d'un seul tenant, peuvent avoir un ou plusieurs agents de police municipale en commun, compétents sur le territoire de chacune d'entre elles.* » Cette possibilité a été élargie depuis[23].

Les conditions de la mise à disposition de plein droit des agents de police municipale concernés aux autres communes, notamment les modalités d'organisation et de financement, sont prévues dans une convention transmise au préfet. Cette convention est conclue pour une durée minimale d'une année. Les communes participantes se dotent par ailleurs d'une convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'Etat dans les conditions fixées aux articles L. 512-4 et suivants du CSI. Cette convention doit contenir les clauses prévues par l'annexe 1 du CSI.

---

[22] Et avant le 1er mai 2012, date d'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du CSI, article L. 2212-10 du CGCT.

[23] La version en vigueur depuis le 2 mars 2017 dispose que : « *Les communes formant un ensemble de moins de 80 000 habitants d'un seul tenant peuvent avoir un ou plusieurs agents de police municipale en commun, compétents sur le territoire de chacune d'entre elles.* »

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

6.1.3.2- La mise en pratique

Par une délibération du 19 décembre 2016, le conseil municipal a approuvé le projet de création d'une police pluricommunale portée administrativement et budgétairement par la commune de L'Arbresle, sous réserve d'une participation financière des collectivités membres du dispositif. Il a également approuvé la mise en place anticipée de ce service avec la commune d'Eveux dès le 1er janvier 2017.

La convention a été signée entre les maires de L'Arbresle et d'Eveux le 21 décembre 2016 et apparaît conforme aux dispositions de l'article R. 512-1 du CSI. Il s'agit d'une mise à disposition du chef de service de la police municipale de L'Arbresle à la commune d'Eveux, à raison de sept heures par semaine minimum.

Les modalités de consultation des instances représentatives du personnel ont été respectées.

La mise à disposition d'un agent, ainsi que les moyens matériels affectés à sa mission, sont facturés semestriellement par la commune de L'Arbresle à la commune d'Eveux, sur la base des coûts constatés au compte administratif.

Le conseil municipal a ensuite approuvé, par délibération du 27 mars 2017, la création d'une police pluricommunale à l'échelle de neuf communes[24] de la vallée de la Brévenne. La convention a finalement été signée par les maires de huit communes[25] le 17 juin 2017. Elle prévoit la mise à disposition à toutes ces communes du chef de service de la police municipale de L'Arbresle et d'un agent de police municipale supplémentaire, dès lors qu'il sera recruté. Elle fixe également le volume horaire de ces mises à disposition. La convention et ses annexes, qui satisfont aux critères posés par le code de la sécurité intérieure, sont conclues pour trois ans à compter du recrutement effectif du nouvel agent de police municipale.

Il est précisé que, s'agissant de la commune d'Eveux, la nouvelle convention annule et remplace celle signée en décembre 2016.

Une commission pluricommunale de suivi est chargée d'évaluer la répartition des charges entre les parties et les conditions générales dans lesquelles le service commun assure les missions qui lui sont confiées.

Toutefois, au premier trimestre 2018, cette police intercommunale n'était pas opérationnelle, sauf avec la commune d'Eveux, suite aux difficultés de recrutement rencontrées. De fait, c'était donc la convention bilatérale entre L'Arbresle et Eveux qui continuait de s'appliquer. Pour répondre à ces difficultés, les communes ont décidé de mutualiser, à la place, deux agents de surveillance des voies publiques (ASVP), ce qui a été entériné par avenant à l'été 2018.

La convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'Etat prévue aux articles L. 512-4 et suivants du CSI n'a pas encore été formalisée.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a précisé que depuis le 1er septembre 2018, la police pluricommunale est entrée dans sa phase opérationnelle, avec le recrutement d'un ASVP, et que le travail d'élaboration des conventions de coordination avec les brigades de gendarmerie compétentes allait pourvoir commencer, dans l'objectif d'une entrée en vigueur le 1er janvier 2019.

---

[24] L'Arbresle, Bessenay, Bibost, Courzieu, Eveux, Sain-Bel, Saint-Julien-sur-Bibost, Saint-Pierre-la-Palud et Savigny.

[25] La commune de Saint-Pierre-la-Palud n'est finalement pas signataire.

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

6.1.4- La mise à disposition de personnels et de matériels aux communes limitrophes

L'article L. 5111-1 du CGCT prévoit que des conventions qui ont pour objet la réalisation de prestations de services peuvent être conclues entre des communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre lorsque le rapport relatif aux mutualisations de services défini à l'article L. 5211-39-1 le prévoit. Le schéma de mutualisation ne prévoyant pas une telle possibilité, plusieurs communes dont celle de L'Arbresle, ont cherché un autre moyen de mettre en commun certaines de leurs ressources, en particulier celles relevant des services techniques, par le biais de mises à disposition conjointes de personnel et de matériel (agents du service technique et balayeuse, principalement).

Ainsi, le maire de L'Arbresle, autorisé par deux délibérations du 19 décembre 2016 et du 27 mars 2017, a conclu des conventions de mise à disposition de matériel et de son personnel avec plusieurs communes (Saint-Germain-Nuelles, Fleurieux-sur-L'Arbresle et Bully).

Si les conventions de mise à disposition de personnel n'appellent pas d'observation, les conventions de mise à disposition de matériel sont plus problématiques. Le contenu de ces conventions ne laisse pas de doute sur la nature de cette coopération : il s'agit d'une prestation que la commune de L'Arbresle réalise pour le compte de ces communes, dont les conditions de facturation sont précisées dans les conventions.

Ainsi, l'objet de la convention précise que « *la commune de L'Arbresle est sollicitée par la commune de XXX pour effectuer des prestations […] pour assurer l'entretien de terrain de sport ou de voiries* » et que « *La commune de L'Arbresle effectuera les prestations avec son matériel pour le compte de la commune de XXX.* » La convention fixe un prix de la mise à disposition, qui comprend « *le carburant, l'additif, l'entretien, le consommable, le forfait de réparation éventuel, et l'amortissement* » pour la balayeuse, et « *le carburant, l'entretien et le forfait de réparation éventuel* » pour le tracteur de désherbage mécanique.

Les heures de prestation réalisées par les agents de L'Arbresle dans ce cadre sont suivies par le service technique de la commune et facturées semestriellement. Les flux financiers ainsi engendrés ont atteint quelques centaines d'euros en 2017.

Bien que l'enjeu financier soit minime, s'agissant de prestations de service au bénéfice d'une autre commune, ces activités sont soumises au principe de libre concurrence. Au contraire, si le schéma de mutualisation de la CCPA avait envisagé l'éventualité de coopérations entre communes en matière de services techniques, et notamment d'entretien de la voirie et des espaces verts, ces conventions auraient pu être conclues dans le cadre prévu à l'article L. 5111-1 du CGCT, dans un cadre juridique sécurisé.

Par conséquent, la chambre recommande à la commune de se rapprocher de la CCPA et des communes bénéficiaires afin d'envisager, dans le cadre de la mise à jour annuelle du schéma de mutualisation, une poursuite de ces coopérations dans un cadre juridique sécurisé.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur fait part de sa volonté de suivre cette recommandation.

6.1.5- Les fonds de concours

Des coopérations entre la commune et la CCPA existent également en matière d'investissement, en particulier sous forme de fonds de concours.

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

Les fonds de concours versés par la commune à la CCPA n'appellent aucune observation. A l'inverse, la CCPA a confié, par convention, à la commune de L'Arbresle, en 2013, la maîtrise d'ouvrage de travaux[26] qui relèvent de la voirie communautaire. La CCPA a remboursé l'intégralité des montants hors taxes engagés par la commune, soit 32 850 €. La convention, dont l'exemplaire transmis à la chambre n'est pas signé, fait référence au dispositif du fonds de concours qui, selon l'article L. 5214-16 V du CGCT, *« peuvent être versés entre la communauté de communes et les communes membres »*, afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, sans que ce fonds de concours n'excède la part de financement assurée, hors subvention, par le bénéficiaire du fonds de concours.

Au cas d'espèce, et s'agissant d'une compétence communautaire, cette coopération entre la commune et la CCPA aurait dû prendre la forme d'une délégation de maîtrise d'ouvrage, telle que prévue par les articles 3 et suivants de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique. Comptablement, la commune aurait ainsi dû constater les recettes et les dépenses afférentes à cette opération en comptes de classe 4 (c/ 4581 et 4582), comptes qui n'ont pas été mouvementés au cours de la période sous revue. Du côté de la CCPA, le financement de cette opération par fonds de concours pose la question de sa bonne prise en compte dans l'état de l'actif communautaire.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a pris acte de cette observation pour l'avenir et fait part de son intention de se rapprocher du comptable public pour étudier les possibilités de procéder à une régularisation comptable de cette opération déjà ancienne.

6.1.6- Conclusion sur les mécanismes de coopération intercommunale

La chambre souligne les efforts de mutualisation des moyens matériels et humains de la commune avec l'intercommunalité et les communes voisines, tout en relevant que, pour la plupart, leur mise en œuvre effective est toujours en cours, et en regrettant que certains efforts de mutualisation soient portés par la commune centre, plutôt que par l'intercommunalité.

Enfin, la chambre rappelle que cette volonté de mise en commun des moyens devrait dans tous les cas s'effectuer dans des conditions conformes à la législation en vigueur, notamment en ce qui concerne la commande publique.

6.2- Les relations avec les associations

La commune subventionne les associations de façon importante et croissante, puisqu'en 2016 elle y consacrait 350 k€, contre 276 k€ en 2011, ce qui représentait respectivement 6,7 % et 5,8 % des charges de gestion. En 2016, plus des deux tiers de ces subventions ont bénéficié à la MJC de L'Arbresle et aux MJC en Rhône-Alpes.

Tableau 22 : Subventions de fonctionnement aux personnes de droit privé

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	*Var. annuelle moyenne*
Subventions de fonctionnement	558 771	579 952	604 853	572 235	666 302	677 606	*3,9 %*
dont subv. aux personnes de droit privé	*275 771*	*342 952*	*337 853*	*305 235*	*338 302*	*349 606*	*4,9 %*

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

[26] Réaménagement du carrefour de la RN7 et de l'avenue de la Paix.

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

6.2.1- Attribution des subventions et valorisation de l'effort financier de la commune

Si l'assemblée délibérante n'a pas adopté de règlement d'attribution de subventions aux personnes de droit privé, ce processus se fait en pratique sur la base d'un dossier unique de demande de subvention très complet. Jusqu'en juillet 2017, les demandes de subvention étaient examinées par l'adjointe à la vie associative et la commission *ad hoc.* A compter de cette date, la commune a créé un poste de coordinateur de la vie associative et sportive à mi-temps pour effectuer ce travail. Seules les subventions bénéficiant aux associations sportives sont attribuées selon des critères définis en commun par la commune et l'office municipal des sports.

Les associations souhaitant bénéficier de mises à disposition de locaux, de matériels et de subvention de la commune doivent désormais être signataires de la charte de la vie associative adoptée en septembre 2016. La commune met également gratuitement à disposition des associations un minibus et la carte de carburant qui y est associée.

Le coût de ces avantages en nature ne fait cependant pas l'objet d'une valorisation pour les associations qui en profitent. La chambre invite la commune à calculer et mentionner cette information, à la fois dans les conventions et dans les annexes aux documents budgétaires appropriées.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué avoir commencé un travail de valorisation en ce sens, qui devrait aboutir dans le cadre du budget primitif pour 2019.

6.2.2- L'office municipal des sports

Créé en 1963, l'office municipal des sports (OMS) est une association qui regroupe notamment des représentants de la commune et des clubs sportifs. Un contrat d'objectifs le lie à la ville. Arrivé à échéance en 2012, il n'a été renouvelé qu'en 2015.

L'OMS émet des propositions ou avis sur la répartition des subventions communales entre les différentes activités et organismes sportifs, sans procéder lui-même à cette répartition qui relève du conseil municipal, selon les critères tels que le budget du club, la participation à des compétitions, la part des Arbreslois dans les effectifs, notamment. Cette répartition a porté sur 48,9 k€ en 2016, contre 46,6 k€ en 2011.

Tableau 23 : Crédits répartis sur avis de l'OMS

En €	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Crédit global clubs sportifs	46 580	46 600	46 600	46 800	46 600	48 900
Office municipal du sport: aide accès niveau supérieur	6 147	5 000	5 000	5 000	3 100	
Office municipal du sport: passeports sport municipal		200	200	200	200	
Total office municipal du sport	**60 427**	**58 800**	**58 800**	**59 000**	**56 900**	**53 900**

Source : délibérations du conseil municipal

L'OMS perçoit également des subventions communales, l'une de fonctionnement, de l'ordre de 3 000 €, et l'autre, de 7 000 €, pour l'animation et la promotion d'un centre de médecine du sport, en partenariat avec l'association hospitalière de L'Arbresle.

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

Tableau 24 : Subventions versées à l'OMS

En €	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Subvention exceptionnelle (déficit)			2 371			
Passeports sport municipal	200					
Subvention sport	2 798	2 817	2 878	3 170	2 875	2 987
Centre de médecine du sport	7 191	7 000	7 000	7 000	7 000	5 000
Total OMS	**10 189**	**9 817**	**12 249**	**10 170**	**9 875**	**7 987**

Source : grands livres

La commune pourra utilement en revoir les montants au regard des fonds disponibles de l'OMS qui ont doublé de 2012 à 2017, passant de 11,2 k€ à 21,2 k€.

6.2.3- La MJC et la fédération régionale « *Les MJC en Rhône-Alpes* »

Une part importante des subventions de fonctionnement versées chaque année par la commune aux associations est consacrée à la MJC. Ces relations entre la commune et l'association sont régies par de multiples conventions, aux objets divers.

Tableau 25 : Subventions versées aux MJC

En €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
LES MJC EN RHONE ALPES	45 333	68 000	68 000	0	120 375	34 500	0
MJC DE L'ARBRESLE	83 233	161 039	128 273	145 282	164 393	182 950	175 221

Source : grands livres de la commune

Hors avantages en nature non valorisés, la commune a versé à la MJC de L'Arbresle, en 2016, plus de 180 k€ au total.

Tableau 26 : Détails des subventions à la MJC de L'Arbresle

En €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
MJC fonctionnement	32 000	32 000	32 000	32 000	32 000	32 000	32 000
MJC salaire directeur							60 200
Total fonctionnement	**32 000**	**32 000**	**32 000**	**32 000**	**32 000**	**32 000**	**92 200**
MJC - Espace jeunes	36 400	38 000	46 000	48 000	48 000	53 600	57 600
MJC CLSH	25 700	25 700	25 700	28 766	21 180	45 884	49 666
MJC CLSH 3 ans		17 504	17 654	17 504	17 704		
MJC périscolaire		25 995	26 450	27 884	26 880	27 230	28 753
MJC NAP					8 388	8 302	8 927
MJC Collectif prévention	1 500	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000
MJC-Café des parents	1 000	1 000	1 200	1 000	1 000	1 000	1 000
Total Enfance-jeunesse*	**64 600**	**110 199**	**119 004**	**125 154**	**125 152**	**138 016**	
CLAS	**8 102**	**11 102**	**11 913**	**11 913**	**11 913**	**11 913**	
TOTAL	**104 702**	**153 301**	**162 917**	**169 067**	**169 065**	**181 929**	
Produits d'exploitation	**693 678**	**745 982**	**1 097 621**	**926 189**	**1 038 324**	**1 014 612**	
	15 %	*20,5 %*	*14,8 %*	*18,2 %*	*16,3 %*	*17,9 %*	
Adhérents l'Arbresle		**400**	**422**	**460**	**456**	**469**	
Adhérents totaux		**1 347**	**1 269**	**1 300**	**1 292**	**1 336**	
Adhérents l'Arbresle/ Adhérents totaux		**29,7 %**	**33,2 %**	**35,4 %**	**35,3 %**	**35,1 %**	

Source : grands livres et délibérations du conseil municipal[27]

[27] La référence aux délibérations du conseil municipal pour ce qui concerne les subventions versées relatives aux activités « *Enfance-Jeunesse* » explique l'écart avec le total annuel du tableau précédent, tiré du grand livre de la commune.

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

6.2.3.1- Le soutien au fonctionnement de la MJC

La commune verse chaque année à la MJC de L'Arbresle une subvention de fonctionnement de 32 k€ et met gratuitement des locaux à sa disposition. Elle prend en charge également le coût du directeur, par le biais, jusqu'en 2016, d'une subvention versée à la fédération des MJC en Rhône-Alpes qui met le directeur à disposition de la MJC de L'Arbresle. Depuis 2017, cette contribution est versée directement à la MJC de L'Arbresle.

6.2.3.1.1- Convention et subvention de fonctionnement

Cette subvention fait l'objet du titre II de la convention tripartite signée le 13 décembre 2011 par la commune, la MJC et la fédération des MJC en Rhône-Alpes. D'une durée de trois ans, cette convention a été renouvelée par avenants jusqu'en 2016. Elle ne précise, ni le montant de la subvention, qui est déterminé chaque année par le conseil municipal lors du vote du budget, ni les modalités de son versement.

La nouvelle convention d'objectifs et de partenariat avec la MJC, en date du 21 décembre 2016, a été complétée en 2017 par un premier avenant afin de faire référence au versement par la commune d'une subvention annuelle de fonctionnement et d'en préciser les modalités de versement. Le conseil municipal détermine le montant de cette subvention lors du vote du budget. Si la nouvelle convention, dite d'objectifs et de partenariat, permet de satisfaire à l'obligation posée par l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 modifiée, elle ne définit en réalité aucun objectif, ni aucune modalité du partenariat entre la commune et l'association, et reste donc un document de pure forme qui ne définit aucun moyen pour la commune de contrôler l'usage fait par la MJC de cette subvention.

6.2.3.1.2- Mise à dispositions de locaux à titre gracieux

La mise à disposition de locaux, prévue par la convention de 2016, a également fait l'objet de quatre conventions particulières entre 2015 et 2017. Ces mises à disposition, qui incluent la prise en charge des fluides par la commune, ne sont valorisées, ni au sein des conventions, ni en annexes des documents budgétaires de la commune, ni dans les comptes de l'association.

6.2.3.1.3- Prise en charge du coût du directeur

Par convention du 13 décembre 2011[28], la commune et la fédération régionale « *Les MJC en Rhônes-Alpes* » ont convenu de soutenir la MJC de L'Arbresle, principalement[29] au moyen de la mise à disposition auprès de la MJC d'un directeur, employé par la fédération. La convention fixe le « *coût de la mission* » à 45,3 k€ pour 2011, 68 k€ pour 2012 et 2013, et 69 k€ pour les exercices suivants, sur la base d'une péréquation des charges relatives aux missions réalisées par la fédération sur l'ensemble du territoire régional. Ce coût comprend celui de la fonction employeur, l'accompagnement des professionnels mis à disposition et le pilotage associatif de la MJC[30].

---

[28] D'une durée de trois ans, et arrivée à terme le 31 décembre 2013, la convention a été reconduite par trois avenants successifs jusqu'au 31 décembre 2016.

[29] La convention évoque une mission d'intérêt général qui inclut, en outre, le soutien aux bénévoles et élus associatifs de la MJC.

[30] Extrait du courrier adressé par la fédération des MJC en Rhône-Alpes au maire de L'Arbresle en date du 19 octobre 2015 : « *Le coût de cette mission fédérale comprend : les charges salariales du personnel mis à disposition de l'association, les autres charges liées à la fonction employeur (médecine du travail, comité d'entreprise, dialogue social, provisions pour indemnité de départ en retraite et aléas sociaux…), la formation et la participation du personnel aux regroupements fédéraux, l'encadrement avec le suivi managérial et la gestion des carrières, la gestion de la paie, le suivi administratif, juridique et financier, la contractualisation avec les financeurs et le suivi partenarial.* »

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

La mise en œuvre de la mission fédérale devait faire l'objet, selon l'article 13 de la convention de 2011, d'un suivi par une instance de rencontre et de concertation qui doit se réunir deux fois par an. L'article 14 prévoit que « *l'évaluation des conditions de réalisation des projets et actions auxquels la ville de L'Arbresle apporte son concours…est réalisée dans les conditions définies d'un commun accord entre la ville de L'Arbresle, la Fédération régionale et la MJC,* » selon des critères et indicateurs définis ultérieurement et annexés à la convention. Cette évaluation n'a jamais été réalisée, ni les critères et indicateurs définis.

Or il s'avère que la commune prend en charge, depuis 2011, le coût du salaire du directeur de la MJC de L'Arbresle, alors même que la MJC assure des activités relatives au secteur enfance-jeunesse pour le compte d'autres communes : centres de loisirs ouverts le mercredi et pendant les périodes de vacances scolaires, animation du temps périscolaire pour les communes de Bully et Saint-Germain-Nuelles et le groupement intercommunal Bessenay, Bibost, Courzieu, Saint-Julien-sur-Bibost. Cette prise en charge est d'autant moins justifiée que, depuis la saison 2014/2015, les bénéficiaires des activités enfance-jeunesse de ces communes représentent la moitié de l'ensemble des inscrits aux activités de la MJC de L'Arbresle.

Tableau 27 : Répartition des inscriptions par secteur d'activité

	2013/2014	2014/2015	2015/2016
ACM Bessenay	262	2 096	1 730
ACM Bully	104	726	564
Sous total	366	2 822	2 294
Inscriptions totales	**2 725**	**5 339**	**4 647**
Inscrits ACM Bessenay et Bully / Inscriptions totales	13,5 %	53,0 %	49,5 %

Source : rapports d'activités MJC

La révision des modalités de prise en charge par la commune de la rémunération du directeur de la MJC de L'Arbresle a été prévue par la nouvelle convention de 2016, sans toutefois en définir les conditions précises.

Suite à la liquidation judiciaire de l'association des MJC en Rhône-Alpes, en date du 22 novembre 2016, le directeur est désormais employé directement par la MJC de L'Arbresle, selon des modalités définies par la convention d'objectifs et de partenariat du 21 décembre 2016. Le coût de cette fonction est fixé à 60 200 € pour 2017. Selon les termes de la convention, il doit être financé à taux plein par la commune de L'Arbresle pour le seul premier semestre 2017, puis à un taux restant à déterminer, selon le temps consacré par le directeur à la coordination des structures des autres communes. La commune de L'Arbresle a ainsi versé à la MJC une subvention de 51 170 € en 2017[31]. L'ordonnateur a par ailleurs indiqué que, fin avril 2018, la commune était encore en attente d'éléments lui permettant d'ajuster sa participation au prorata du temps effectivement consacré par le directeur à la MJC de L'Arbresle.

*

La chambre souligne que les efforts financiers très importants consentis par la commune de L'Arbresle pour la MJC devraient faire l'objet d'un meilleur suivi. Elle invite en ce sens la commune à revoir ses conventions, en prévoyant systématiquement des mécanismes de contrôle de l'usage des subventions accordées, au regard notamment de l'activité réelle de l'association.

[31] Données : grand livre 2017.

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

6.2.3.2- *La MJC et le secteur Enfance-Jeunesse*

Au cours de la période sous revue, la MJC de L'Arbresle gère un nombre croissant d'activités relevant du secteur Enfance-jeunesse : centres de loisirs sans hébergement, activités périscolaires, espace jeunes, prévention, café des parents, nouvelles activités périscolaires (NAP), aide aux devoirs et accompagnement à la scolarité que la commune subventionne à hauteur de 138 k€ en 2016, contre 64,6 k€ en 2011. Ces activités pourraient être, pour certaines d'entre elles, requalifiées de services publics à caractère administratif et leur gestion faire l'objet d'une mise en concurrence.

6.2.3.2.1- *Le centre de loisirs sans hébergement et le secteur 11-17 ans*

Le 11 avril 2011, la commune de L'Arbresle et la MJC de L'Arbresle ont signé deux conventions au travers desquelles l'association s'engage à mettre en place, sous sa responsabilité, d'une part, un centre de loisirs pour les enfants de 4 à 12 ans, les mercredis et vacances scolaires, et, d'autre part, l'accueil de jeunes de 11 à 17 ans, les mercredis, les temps périscolaires, les samedis et vacances scolaires, au financement duquel la commune contribue. Les conventions sont conclues pour une durée de trois ans. Par avenant du 14 novembre 2011, l'accueil au centre de loisirs s'étend aux enfants de trois ans. Les deux conventions ont été renouvelées en 2014, puis en 2017.

Ces deux conventions posent les conditions d'un contrôle efficace de l'utilisation des fonds versés par la commune, tout en écartant toute implication de la commune dans l'organisation du service et des activités proposées par la MJC. Le montant de la contribution financière de la commune est arrêté, chaque année, par avenant à la convention.

6.2.3.2.2- *Les activités périscolaires*

La commune de L'Arbresle confie à la MJC, par convention annuelle, la gestion de la garderie périscolaire des écoles Dolto et Lacassagne (matin et soir), et la surveillance de la cour de l'école Lacassagne sur le temps méridien, incluant l'organisation d'activités. A compter de 2015, la commune confie à la MJC de L'Arbresle l'animation des nouvelles activités périscolaires (NAP) dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires. La subvention versée par la commune à la MJC pour la prise en charge des temps périscolaires passe ainsi de 21,6 k€ en 2012 à 35,5 k€ en 2016.

Toutefois, les rapports d'activité produits chaque année par la MJC ne permettent pas de suivre l'évolution de la fréquentation de l'accueil périscolaire et de la rapporter au montant de la subvention versée. La chambre constate qu'il ressort des données produites à la caisse d'allocations familiales du Rhône que le taux d'occupation des structures d'accueil périscolaires et extra-scolaires des enfants de 3 à 11 ans, calculé par ses soins, est structurellement inférieur à 70 % et pourrait être qualifié d'insuffisant.

Tableau 28 : Taux d'occupation des structures d'accueil enfance

		Capacité maximum en heures	Heures de présence		Taux d'occupation	
			réalisées	facturées	h. réalisées	h. facturées
Accueil scolaire et périscolaire 3-11 ans	2011	**63 320**	**40 959**	**43 743**	64,7 %	69,1 %
Accueil scolaire et périscolaire 3-11 ans	2012	73 912	45 017	49 997	60,9 %	67,6 %
Accueil scolaire et périscolaire 3-11 ans	2013	89 750	39 924	46 293	44,5 %	51,6 %
Extra scolaire - 6 ans	2015	28 280	13 881	17 230	49,1 %	60,9 %
Extra scolaire + 6 ans	2015	37 320	20 294	25 293	54,4 %	67,8 %
Périscolaire - 6 ans	2015	11 340	6 053	6 611	53,4 %	58,3 %

Sources : réponse de l'ordonnateur, calculs CRC

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

Le différentiel entre les heures réalisées et les heures facturées s'explique par la comptabilisation du temps de préparation.

6.2.3.2.3- Le contrat local d'accompagnement à la scolarité

La commune conclut par ailleurs, pour chaque année scolaire, une convention avec la MJC pour l'organisation de temps d'aide aux devoirs à destination des élèves des écoles élémentaires publiques et des collèges de L'Arbresle. Cette convention n'a pas été communiquée à la chambre. Ce partenariat se traduit par une aide financière d'environ 12 k€ versée chaque année.

*

La chambre souligne que la multiplicité des dispositifs, conventions et avenants qui lient la commune à la MJC nuisent à la transparence de l'effort financier consenti par la collectivité à l'égard de l'association.

Par ailleurs, si les conventions conclues évitent de manifester une volonté de la commune de s'immiscer dans l'organisation des activités de l'association, toutes ne permettent pas en revanche à la commune de disposer de moyens de contrôle sur l'usage des subventions versées. Il appartient donc à la commune d'avoir, d'une part, une approche consolidée du soutien – financier et en nature – qu'elle apporte à l'association, et de se doter, d'autre part, de meilleurs moyens de contrôle sur l'usage qui en est fait. Suite au contrôle de la chambre, l'ordonnateur a fait part de son intention de réexaminer l'ensemble du cadre juridique et financier du partenariat entre la commune et la MJC.

Enfin, la chambre relève que la commune supporte actuellement un coût important pour soutenir la MJC, alors même que la communauté de communes s'est dotée de la compétence « Accompagnement méthodologique, technique, et coordination des actions jeunesse conduites dans les communes du territoire communautaire ».

6.3- Les garanties d'emprunts accordées par la commune

Les dispositions combinées des articles L. 2252-1 alinéa 2 et D. 1511-32 du CGCT disposent que le montant total des annuités garanties majoré du montant de l'annuité de la dette communale ne doit pas excéder 50 % des recettes réelles de fonctionnement. Au 31 décembre 2016, ce ratio atteignait 44 %.

Tableau 29 : Annuité de la dette communale et garantie en % des RRF - 2016

RRF	6 204 514
50 % RRF : montant total des annuités susceptibles d'être garanti	3 102 257
Annuité garantie	2 144 551
Annuité de la dette communale	590 897
Annuité totale	2 735 447
Annuité totale/RRF	44 %

Source : compte administratif 2016

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

Par ailleurs, selon l'alinéa 3 de l'article L. 2252-1 et l'article D. 1511-34 du CGCT, le montant des annuités garanties au profit d'un même débiteur, exigible au titre d'un exercice, ne doit pas dépasser 10 % du montant total des annuités susceptibles d'être garanties, soit, en 2016, pour la commune de L'Arbresle, 310 225 €. L'annuité garantie au profit de la société d'économie mixte de construction du département de l'Ain (SEMCODA), exigible au titre de l'exercice 2016, s'établit à 1 813 409 € mais s'inscrit dans la possibilité ouverte par l'article L. 2252-2 du CGCT, qui précise que l'ensemble des dispositions rappelées ci-dessus n'est pas applicable aux garanties d'emprunts accordées par une commune *« pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements réalisés par les organismes d'habitations à loyer modéré ou les sociétés d'économie mixte »*, ce qui est le cas pour l'ensemble des garanties d'emprunts accordées par la commune de L'Arbresle.

7- LA COMMANDE PUBLIQUE ET LES PRINCIPAUX INVESTISSEMENTS

7.1- L'organisation de la commande publique

La commande publique repose principalement sur les services techniques pour la passation, les services financiers pour l'exécution et la direction générale des services pour la validation.

Les écoles disposent chacune d'une enveloppe déléguée pour leurs achats, gérés de manière autonome.

Enfin, dans le cadre des initiatives de mutualisation intercommunale, la commune adhère à plusieurs groupements de commandes pilotés par la CCPA et a vocation à développer ce partenariat à l'avenir. Comme indiqué auparavant, l'objectif de la création d'un service commun commande publique au niveau de la CCPA a également été annoncé.

De manière générale, l'examen des marchés publics de la commune a révélé un suivi correct de la passation et de l'exécution de qualité, hormis les observations suivantes.

7.1.1- L'évaluation des besoins

La commune ne s'est dotée d'aucune nomenclature des achats. L'évaluation des besoins dans la commune est essentiellement budgétaire, au regard des dépenses réalisées au cours de l'exercice précédent. De manière générale, les besoins annuels ainsi estimés sont très largement inférieurs au seuil de 25 000 € (15 000 € jusqu'en 2016), à partir duquel la publicité est rendue obligatoire, en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement.

Pour les travaux, l'évaluation des besoins en vue de la computation des seuils relève des services techniques ou, lorsqu'il en est sollicité, du maître d'œuvre. Aucune des opérations d'investissement d'ampleur réalisées par la commune au cours de la période sous revue n'a atteint le seuil nécessitant le recours à une procédure formalisée. Tous les achats réalisés par la commune depuis 2011 ont donc consisté en des marchés à procédure adaptée mais surtout en des achats dits « *hors marchés* ».

La chambre attire l'attention de la commune sur les risques afférents à l'évaluation des besoins : l'absence de nomenclature des achats, la subsistance d'achats décentralisés (notamment pour les services scolaires) ou encore le raisonnement systématique en besoins annuels, lorsque certains achats sont en fait récurrents et devraient être estimés sur plusieurs années, sont autant de risques d'infraction aux règles de computation des seuils, donc aux procédures de passation des marchés publics.

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

7.1.2- La passation et l'exécution

Depuis 2014, la commune a constitué une commission d'appel d'offres, conformément aux dispositions du code des marchés publics (CMP), puis à celles du CGCT qui s'y sont substituées (notamment l'article L. 1411-5 du CGCT).

La commune n'a conclu aucun marché formalisé au cours de la période sous revue, et seuls une dizaine de marchés conclus chaque année dépassent le seuil de 25 000 €. Tous les marchés liés à des opérations de travaux sont effectivement largement inférieurs au seuil réglementaire. La commune a fait le choix de réunir systématiquement, depuis sa mise en place, la commission d'appel d'offres (CAO) pour l'examen des candidatures et des offres dans le cadre des procédures adaptées. La chambre relève cette pratique de bonne gestion. Les procès-verbaux de la CAO sont systématiquement établis.

La commune gagnerait à mettre en place un outil, au minimum sous forme de tableau Excel, de suivi financier de tous ses marchés, permettant notamment aux agents en charge de l'exécution administrative et technique du marché de contrôler le respect des montants signés et des seuils de procédure.

7.2- Le contrôle des marchés de services et de fournitures

L'article 28 du code des marchés, en vigueur jusqu'au 1er avril 2016, précisait les conditions dans lesquelles les marchés peuvent être passés selon une procédure adaptée. Il prévoyait également la possibilité, restreinte, de passer des marchés sans publicité, ni mise en concurrence préalable. Depuis 2016, le 8° de l'article 30 du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics dispose que les acheteurs peuvent recourir à un marché public négocié sans publicité, ni mise en concurrence préalables, dans le cas où la valeur estimée du besoin est inférieure à 25 000 € HT. Dans ce cas, l'acheteur « *veille à choisir une offre pertinente, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin.* »

L'examen de la passation de certains des achats de biens et services les plus importants, à savoir les marchés d'achats de repas pour les écoles, passés en procédure adaptée, n'appelle pas d'observation. En revanche, les achats de plus faible montant appellent diverses critiques.

7.2.1- L'absence de computation des seuils satisfaisante au sein d'une même famille homogène de besoins

L'analyse des achats de prestations de services et de fournitures révèle que le calcul de la computation des seuils a été inapproprié dans deux circonstances.

D'une part, l'absence d'appréciation des besoins par famille homogène d'achats au niveau de l'ensemble de la commune a conduit à conclure une multiplicité de contrats de prestations de services aux objets pourtant proches.

D'autre part, pour les achats récurrents, les besoins devraient être appréciés sur plusieurs exercices consécutifs et pas uniquement sur un seul.

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

7.2.2- L'absence de mise en concurrence minimale systématique

La chambre relève également que, contrairement aux principes essentiels de la commande publique, la commune a systématiquement contracté avec les mêmes prestataires pour l'achat de certains biens et services pour lesquels l'existence d'une pluralité d'offres est avérée : maintenance informatique, maintenance des installations électriques et thermiques, assurances, prestations de déneigement et de stockage de sel, etc.

La commune a indiqué procéder systématiquement à plusieurs demandes de devis avant la conclusion de ces contrats. Cependant, aucun archivage des devis demandés n'est organisé. La preuve d'une publicité et/ou d'une mise en concurrence préalable minimale n'a pu être apportée à la chambre pour aucun de ces contrats. La commune a cependant régularisé la situation concernant les prestations d'assurance, qui ont donné lieu à la passation, fin 2017, d'un nouveau marché après mise en concurrence, selon la règlementation en vigueur.

Enfin, de nombreux achats effectués simplement sur facture sont intervenus au cours de la période de contrôle, sans que la commune ait pu fournir la preuve d'une mise en concurrence minimale préalable, auprès de fournisseurs récurrents et pour des montants totaux annuels dépassant les seuils imposant le recours à des marchés à procédure adaptée.

En conclusion, la chambre invite la commune à faire preuve de davantage de vigilance quant aux obligations de publicité et de mise en concurrence minimale qui s'appliquent à elle, quel que soit le montant de l'achat, en adoptant tout d'abord une nomenclature des besoins lui permettant d'apprécier ses besoins à l'échelle de la commune et sur des périodes pluriannuelles, lorsque cela est pertinent, en systématisant ensuite la mise en concurrence minimale (demande de devis) et son archivage, et, enfin, en recourant, pour ses achats courants, à des marchés à bons de commande, le cas échéant multi-attributaires, pour réduire au maximum le montant des achats hors marchés, tout en conservant une certaine flexibilité d'exécution.

7.3- Le contrôle des marchés de travaux

La commune de L'Arbresle dispose d'un patrimoine important. Au cours de la période sous revue, aucun nouvel équipement n'a été construit. Les opérations de travaux les plus importantes ont porté sur des infrastructures existantes, sportives ou culturelles, et sur l'aménagement du centre-ville et de la voirie.

La chambre a contrôlé les marchés liés à des opérations de travaux qui représentent un quart du total de 8,5 M€ de dépenses d'investissement de la commune au cours de la période sous revue.

De manière générale, l'examen des dossiers de passation et d'exécution des principales opérations de travaux menées par la commune au cours de la période sous revue n'appelle pas d'observation. L'élaboration quasi-systématique d'un rapport d'analyse des offres est à souligner. L'exécution est suivie de très près par les services techniques, ce qui se traduit par l'absence de dérapages financiers d'ampleur.

La chambre formule toutefois les réserves suivantes.

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

7.3.1- La qualité de l'archivage des pièces

L'archivage des pièces est dans l'ensemble satisfaisant mais la chambre n'a pas toujours pu contrôler de façon exhaustive les procédures de passation de marchés, notamment en l'absence de conservation systématique des mémoires techniques des candidats évincés dans les dossiers d'archive.

7.3.2- Absence d'allotissement des marchés de voirie

Selon les dispositions de l'article 10 du code des marchés publics (CMP) alors applicable, « *afin de susciter la plus large concurrence, et sauf si l'objet du marché ne permet pas l'identification de prestations distinctes, le pouvoir adjudicateur passe le marché en lots séparés… Le pouvoir adjudicateur peut toutefois passer un marché global, dans le cas particulier, s'il estime que la dévolution en lots séparés est de nature (…) à restreindre la concurrence ou qu'elle risque de rendre techniquement difficile ou financièrement coûteuse l'exécution des prestations, ou encore qu'il n'est pas en mesure d'assurer lui-même les missions d'organisation, de pilotage et de coordination.* »

La règle de l'allotissement est réaffirmée par l'article 32 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, désormais en vigueur.

La chambre a examiné trois marchés de voirie passés au cours de la période sous revue. Ils ont concerné des aménagements de voirie sur la RN7, le remplacement d'une passerelle et l'aménagement de la place de la République.

L'examen des marchés de travaux voirie/BTP a montré que la commune de L'Arbresle ne les allotit pas, ce qui conduit les candidats à faire appel à des sous-traitants, réduisant d'autant la concurrence et donc l'égalité d'accès à la commande publique. L'absence d'allotissement a également favorisé la constitution de groupements d'entreprises dont il est permis de se demander s'ils ne sont pas artificiels, vue l'importance des prestations sous-traitées par les groupements.

Cette absence d'allotissement est difficilement justifiable, les missions d'organisation, de pilotage et de coordination étant confiées aux maîtres d'œuvre, ce qui limite les difficultés d'exécution des divers lots, et alors même que la commune a alloti les marchés de réaménagement d'équipements communaux, pour des montants par lot peu élevés.

La chambre constate, par ailleurs, que deux entreprises ont fait acte de candidature pour l'ensemble des marchés de voirie et en ont été les attributaires à tour de rôle, usant de pratiques qui pourraient être qualifiées d'anticoncurrentielles.

L'ordonnateur a fait part de sa volonté d'être plus vigilant sur ces points à l'avenir, en lien avec les maîtres d'œuvre choisis au cas par cas.

7.4- Le projet du Clos Landar

7.4.1- Histoire et projet initial

La commune a acquis la propriété du Clos Landar en 2006, pour un prix de 565 k€, dans un souci, notamment, de préservation du patrimoine historique de la commune, de soustraction de cet espace vert à la pression foncière, et de préservation de la maîtrise des projets d'aménagement de ce site. Le maire de l'époque avait dès lors informé le conseil municipal que les projets pour cette propriété restaient à préciser.

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

La commune a ensuite fait appel à un programmiste, puis a lancé un concours d'architecte, en vue de l'aménagement du site. Par deux fois, en 2008, puis 2012, la procédure a été annulée par le juge administratif. Entre temps, le projet avait été abandonné par le conseil municipal, fin 2010, pour raisons financières.

7.4.2- La relance récente du projet

Par délibération du 4 juillet 2016, le conseil municipal a autorisé le maire à conclure un bail emphytéotique administratif sous conditions suspensives avec la SEMCODA, en vue de la réalisation d'une « *opération d'intérêt général relevant de la compétence de la commune* », qui consiste en la conservation et la valorisation d'un lieu historique de la commune, et à favoriser la création d'une activité hôtelière.

L'article L. 1311-2 du CGCT, dans sa version modifiée par les ordonnances du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, n'impose plus aux collectivités de respecter des mesures de publicité et de mise en concurrence préalablement à la conclusion de baux emphytéotiques.

Une promesse de bail a donc été signée entre la SEMCODA et la commune à l'été 2016, la demande de permis de construire a été reçue en mairie le 9 août 2016, la commune a accordé le permis de construire à la SEMCODA le 10 janvier 2017. Au printemps 2017, le maire de L'Arbresle, d'une part, autorisé par une délibération du conseil municipal du 13 février 2017, la SEMCODA et un restaurateur, porteur de projet privé, d'autre part, ont conclu une autre promesse synallagmatique de bail emphytéotique administratif afin de permettre la réalisation, sur une partie du terrain du Clos Landar, d'un projet de permaculture. Le 7 décembre 2017, les deux conventions de bail emphytéotique entre les parties ont été constatées par acte notarié.

Ces deux baux sont conclus pour une durée de 55 ans à compter de l'achèvement des constructions, et consentis pour des loyers de 1 € par an, dont il est spécifié qu'ils ne seront pas recouvrés vu leur caractère symbolique. Concernant le bail emphytéotique portant sur l'aménagement du Clos Landar, ce montant symbolique est conforme à l'avis des domaines. Concernant le bail « *permaculture* », la délibération du conseil municipal autorisant sa signature mentionne un avis des domaines portant sur un loyer d'environ 7 000 € annuels, auquel le conseil a choisi de renoncer en raison du coût des aménagements nécessaires au démarrage de l'activité de permaculture.

La chambre souligne qu'au 1er janvier 2018, l'opération d'équipement relative au Clos Landar affichait 752 191,13 € de dépenses cumulées, incluant, outre le prix d'achat payé en 2006, les primes payées aux candidats lors des concours successifs[32], les frais d'études ou encore quelques travaux de mise en sécurité du site. Si la conclusion de ces baux et la concrétisation de ce projet, dont les travaux ont commencé au printemps 2018, laissent enfin entrevoir la perspective d'une valorisation de ce site communal, la chambre relève l'absence de recettes attendues pour la commune permettant de compenser les dépenses engagées sur ce projet.

7.5- Conclusion sur la commande publique et les investissements

Entre 2011 et 2017, aucun marché passé par la commune de L'Arbresle n'a excédé les seuils imposant de recourir à une procédure formalisée et ce, en dépit des nombreux travaux d'aménagement et de rénovation du patrimoine communal menés au cours de la période.

[32] 2x3x15 000 = 90 000 €.

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

La chambre relève la pratique de la commune, de bonne gestion, qui consiste à réunir la commission d'appel d'offres, même dans le cas de marchés à procédure adaptée. Dans l'ensemble, les procédures de passation et l'exécution de ces marchés font l'objet d'un suivi satisfaisant. Le suivi de l'exécution financière gagnerait à être amélioré.

La chambre attire toutefois l'attention de la commune sur la nécessité d'allotir tous ses marchés de travaux, afin de permettre une réelle concurrence.

Les achats de plus faible montant, en particulier ceux relatifs aux prestations de service et menus travaux répondant à des besoins récurrents de la commune, devraient faire l'objet de marchés conclus à l'issue d'une procédure, même minimale, de mise en concurrence. Pour cela, la commune doit améliorer son processus d'estimation de ses besoins, tant dans la durée (les besoins récurrents doivent être estimés sur des périodes pluriannuelles), que dans leur périmètre (les achats répondant à des besoins similaires peuvent faire l'objet d'un même marché).

La chambre encourage par ailleurs la démarche envisagée de mise en place d'un service commun de la commande publique au niveau de l'intercommunalité, qui permettrait de gagner en expertise, en efficience, et de sécuriser sur le plan juridique les procédures d'achat de la commune, ce dont a convenu l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires.

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

8- ANNEXES

8.1- ANNEXE 1 : Compléments à l'analyse financière

Tableau 30 : Evolution de la fiscalité reversée à la commune

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	*VAM*
Attribution de compensation brute	900 274	900 274	900 274	900 274	900 274	900 274	900 274	*0,0 %*
+ Dotation de solidarité communautaire brute	85 210	80 987	87 611	86 297	83 011	80 670	84 633	*- 0,1 %*
+ Fonds de péréquation (FPIC)et de solidarité	471	662	- 6 380	- 15 304	- 21 453	- 45 129	- 68 157	*N.C.*
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	39 534	39 534	39 534	39 534	39 534	39 534	39 534	*0,0 %*
= Fiscalité reversée par l'Etat et l'interco	**1 025 489**	**1 021 457**	**1 021 039**	**1 010 801**	**1 001 366**	**975 349**	**956 284**	*- 1,2 %*

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

Tableau 31 : Ressources d'exploitation

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	*Var. annuelle moyenne*
Ressources d'exploitation	**605 638**	**586 944**	**582 511**	**566 738**	**602 700**	**706 595**	**748 514**	*3,6 %*
dont travaux, études et prestations de services	*199 621*	*218 510*	*225 842*	*233 128*	*256 024*	*255 038*	*247 511*	*3,6 %*
dont mise à disposition de personnel facturée	*155 104*	*148 014*	*145 403*	*124 409*	*143 630*	*158 867*	*157 207*	*0,2 %*
dont revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	*146 595*	*187 270*	*169 553*	*168 706*	*168 157*	*162 869*	*161 566*	*1,6 %*
dont solde des flux avec le budget annexe	*70 000*	*0*	*0*	*0*	*0*	*100 000*	*150 000*	*13,5 %*

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

Tableau 32 : Subventions de fonctionnement

en €	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	*Var. annuelle moyenne*
Subventions de fonctionnement	**558 771**	**579 952**	**604 853**	**572 235**	**666 302**	**677 606**	**657 120**	*2,7 %*
dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)	*283 000*	*237 000*	*267 000*	*267 000*	*328 000*	*328 000*	*308 000*	*1,4 %*
dont subv. aux personnes de droit privé	*275 771*	*342 952*	*337 853*	*305 235*	*338 302*	*349 606*	*349 120*	*4,0 %*

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

Tableau 33 : Capacité de désendettement consolidée

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	*Var. annuelle moyenne*
Encours de la dette consolidée (tous budgets)	4 301 179	3 881 030	4 285 908	4 278 853	4 233 141	3 986 435	3 949 667	*- 1,4 %*
/ CAF brute consolidée tous budgets	1 084 540	750 094	986 710	785 803	680 408	677 784	704 000	*- 6,9 %*
= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)	3,97	5,17	4,34	5,45	6,22	5,88	5,61	

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

8.2- ANNEXE 2 : La gestion des ressources humaines

Tableau 34 : Autorisations d'absence exceptionnelles pour évènements familiaux

Type d'autorisation	Fonction publique d'Etat	Commune de l'Arbresle
Mariage du fonctionnaire	5	7
Mariage des enfants de l'agent	0	3
Mariage des frères et sœurs de l'agent	0	1
Décès du conjoint ou des enfants	3	5
Décès des parents	3	4
Décès des beaux-parents	0	4
Décès des grands-parents, frères et sœurs, petits-enfants	0	2
Naissance	3	3
Maladie grave conjoint, parents, enfants + 16 ans	3	5
Maladie grave grands-parents, frères et sœurs	0	3

Source : délibération du 23 septembre 2005 et portail de la fonction publique

Envoyé en préfecture le 14/12/2018
Reçu en préfecture le 14/12/2018
Affiché le
ID : 069-216900100-20181210-DL_109_12_18-DE

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

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr