

13/10/2016

Lyon, le **13 OCT. 2016**

La présidente

N°

Recommandée avec A.R.

Réf. : ma lettre n° D163347 du 24 août 2016

P.J. : 1

Monsieur le Maire,

Par lettre citée en référence, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la commune de Vernaison au cours des exercices 2009 à 2015. Celui-ci a également été communiqué, pour ce qui le concerne, à votre prédécesseur.

A l'issue du délai d'un mois fixé par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, je vous notifie à nouveau ce rapport, accompagné de votre réponse écrite et de la réponse écrite qu'a fait parvenir à la chambre, dans ce délai, votre prédécesseur.

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

Ce rapport devenant publiable et communicable dès cette réunion à toute personne qui en ferait la demande, conformément aux dispositions de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, je vous serais obligée de me faire connaître à quelle date ladite réunion aura lieu et de me communiquer, en temps utile, copie de son ordre du jour.

**Monsieur André VAGANAY**

Maire de Vernaison

Mairie

24 place du 11 novembre 1918 et du 8 mai 1945

69390 VERNAISON



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

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

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

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



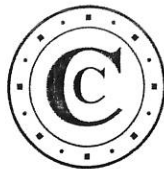
Catherine de Kersauson





Chambre régionale  
des comptes

Auvergne,  
Rhône-Alpes



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES  
ET SES  
RÉPONSES**

Commune de  
Vernaison (69)

Exercices 2009 à 2015

Observations définitives  
délibérées le 23 juin 2016

## SOMMAIRE

<b>1-</b>	<b>PRÉSENTATION DE LA COMMUNE .....</b>	<b>6</b>
<b>2-</b>	<b>LA FIABILITÉ DES COMPTES .....</b>	<b>6</b>
2.1-	Le suivi du patrimoine.....	6
2.1.1-	Le suivi des travaux et des opérations d'aménagement .....	6
2.1.2-	La tenue de l'inventaire.....	8
2.2-	La tenue de la comptabilité d'engagement .....	9
2.2.1-	Les dispositions applicables .....	9
2.2.2-	La tenue de la comptabilité d'engagement dans la commune.....	9
2.3-	Conclusion sur la fiabilité des comptes .....	14
<b>3-</b>	<b>LA GESTION BUDGÉTAIRE .....</b>	<b>14</b>
3.1-	Les dispositions applicables.....	14
3.2-	L'exécution du budget.....	15
3.2.1-	L'exécution des recettes et des dépenses réelles .....	15
3.2.2-	L'information transmise en matière budgétaire .....	16
3.3-	Conclusion .....	18
<b>4-</b>	<b>LA SITUATION FINANCIÈRE.....</b>	<b>19</b>
4.1-	La formation de l'autofinancement.....	19
4.2-	Le financement des investissements .....	20
4.3-	Les marges de manœuvre et le budget 2015 .....	23
4.4-	Conclusion .....	24
<b>5-</b>	<b>LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....</b>	<b>25</b>
5.1-	L'évolution des dépenses .....	25
5.2-	L'examen du contrat de l'ancienne directrice générale des services.....	25
5.3-	L'examen du contrat et des fonctions de l'ancien directeur de cabinet.....	27
5.3.1-	Le cadre juridique applicable .....	27
5.3.2-	La pratique dans la commune de Vernaison jusqu'en 2014.....	28
<b>6-</b>	<b>LA COMMANDE PUBLIQUE.....</b>	<b>29</b>
6.1-	Le régime de délégation.....	29
6.1.1-	Les dispositions applicables .....	29
6.1.2-	L'examen des délégations en matière de marchés .....	29
6.1.3-	Le contrôle de l'information transmise sur l'exercice des délégations .....	30
6.2-	La gestion des marchés à procédure adaptée .....	30
6.2.1-	Les règles et principes applicables .....	30
6.2.2-	Les lacunes de l'organisation et des procédures internes .....	31
6.3-	Les marchés de maîtrise d'œuvre .....	32
6.3.1-	Les règles applicables.....	33
6.3.2-	Les contrats de maîtrise d'œuvre conclus par la commune.....	34
6.4-	Les marchés de travaux.....	34
6.5-	Conclusion .....	39
	<b>ANNEXE 1 : RÉSULTAT CONSOLIDÉ ET CORRIGÉ PAR EXERCICE .....</b>	<b>41</b>

## SYNTHESE

La chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône Alpes a examiné la gestion de la commune de Vernaison de 2009 à 2015. Ses observations portent sur la fiabilité des comptes, la gestion budgétaire, la situation financière, la gestion des ressources humaines et la commande publique.

De manière générale, les pratiques comptables et budgétaires de la collectivité ne sont pas conformes aux prescriptions de l'instruction M14, particulièrement en ce qui concerne les opérations de fin d'exercice et la tenue des budgets annexes. La commune ne tient pas de comptabilité d'engagement, ce qui altère la qualité de l'information fournie par les documents budgétaires.

Les lacunes en matière de fiabilité des comptes ont affecté la gestion budgétaire sur la période, en ne permettant pas une juste appréciation des recettes et des dépenses, et donc du besoin de financement annuel. L'information transmise aux élus n'a pas permis, dans ces conditions, que le budget constitue un outil de gestion et d'alerte utile sur la situation financière de la commune. La formalisation des procédures et la formation des agents en charge du budget et de la comptabilité permettraient d'assurer le respect de la réglementation ainsi que de fixer et clarifier les principales procédures en vigueur.

La situation financière de la commune s'est dégradée au cours de la période, du fait d'une politique d'investissement ambitieuse, conduite sans plan de financement et en l'absence de programmation pluriannuelle, mais en s'appuyant quasi-exclusivement sur l'emprunt et le dernier contrat de subventionnement du département du Rhône. Entre 2009 et 2014, les dépenses d'équipement de la commune ont représenté plus de 13 millions d'euros, soit un volume annuel moyen très supérieur à la capacité de financement structurelle de la collectivité. Si ces dépenses répondaient à de réels besoins de la commune, leur concentration en deuxième partie de mandat a accentué les difficultés de financement, amenant la commune à recourir à des concours bancaires à court terme. Un important effort de maîtrise des dépenses a été engagé au budget primitif 2015. En novembre 2015, la situation financière de la commune apparaissait ainsi en voie de rétablissement.

Les dépenses de personnel sont plus élevées que celles des communes de même strate démographique en raison du choix d'exercer de nombreux services publics en régie. Les conditions de recrutement du collaborateur de cabinet et de l'ancienne directrice générale des services ont constitué un contournement de la réglementation relative aux agents contractuels.

Des anomalies substantielles ont été relevées dans la gestion de la commande publique. L'intégralité du circuit d'achat doit être sécurisée, de la phase d'analyse des besoins au choix de la procédure de passation, et de l'analyse des offres à l'attribution des marchés. Les modalités d'information du conseil municipal et des tiers doivent être renforcées, en particulier celles ayant trait à l'exercice des pouvoirs délégués du maire. Enfin, l'archivage de l'ensemble des pièces de marché doit être amélioré, le manque de traçabilité des procédures de passation exposant la collectivité à des risques contentieux importants. La commune doit formaliser l'ensemble de ses procédures internes d'achat et former ses agents en conséquence.

**RECOMMANDATIONS**

Recommandation n° 1 : mettre en œuvre une comptabilité d'engagement conformément aux dispositions réglementaires

Recommandation n° 2 : prévoir une planification pluriannuelle des investissements systématiquement adossée à un plan de financement.

Recommandation n° 3 : mettre en place une commission en charge de la sélection des candidats et des offres pour tous les achats passés en procédure adaptée.

Recommandation n° 4 : formaliser un guide interne de la commande publique à disposition des services.

Recommandation n° 5 : informer le conseil municipal sur les décisions prises par le maire en application de sa délégation en matière de marchés publics.

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

Le contrôle a été engagé par lettre en date du 29 juin 2015, adressée à M. André VAGANAY, maire de la commune. Sa prédécesseure sur la période contrôlée, Mme Georgette PALLEJA, a également été informée le 29 juin 2015.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- ♦ la fiabilité des comptes ;
- ♦ la gestion budgétaire ;
- ♦ la situation financière ;
- ♦ la gestion des ressources humaines ;
- ♦ la commande publique.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 7 décembre 2015 avec M. VAGANAY. Il a également eu lieu avec Mme PALLEJA le même jour.

Lors de sa séance du 12 février 2016, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 23 mars 2016 à M. VAGANAY, ainsi que, pour celles les concernant, à Mme PALLEJA et aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites et procédé à l'audition demandée, la chambre, lors de sa séance du 23 juin 2016, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.



## 1- PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

Située à environ 15 km au sud de Lyon, la commune de Vernaison est membre de la Métropole de Lyon. La commune est également adhérente de plusieurs syndicats : SIGERLY<sup>1</sup>, SIVU Gendarmerie d'Irigny<sup>2</sup>, Syndicat Rhodanien de développement du Câble et Mission locale intercommunale du Sud-Ouest Lyonnais, Syndicat Mixte du Rhône des Îles et des Lônes (SMIRIL)<sup>3</sup>.

La population au 1<sup>er</sup> janvier 2015 est de 4 571 habitants. Elle comprend une proportion importante de retraités (23 % de la population en 2011), de cadres et de professions intellectuelles supérieures. Le revenu moyen par foyer fiscal est assez nettement supérieur à celui du département, et reste en forte progression. La commune offre plusieurs sites de détente, parmi lesquels le Rhône, et particulièrement ses îles et ses lônes, réhabilités ces dernières années par le SMIRIL.

La commune est dotée de nombreuses infrastructures scolaires et périscolaires, sportives et culturelles. Parmi les investissements réalisés au cours de la période, les plus importants ont été la réhabilitation du restaurant municipal, les travaux hydrauliques des bassins de la Fée des Eaux, ou encore la construction d'un centre technique municipal dont les travaux ont été achevés début 2015. Selon l'ancienne maire, la commune dispose par ailleurs d'une réserve foncière de près de six hectares.

## 2- LA FIABILITÉ DES COMPTES

L'examen de la fiabilité des comptes a porté sur les procédures administratives et comptables mises en œuvre par la collectivité, parmi lesquelles le suivi du patrimoine et la tenue de la comptabilité d'engagement.

### 2.1- **Le suivi du patrimoine**

#### 2.1.1- Le suivi des travaux et des opérations d'aménagement

Le suivi des opérations de travaux et celui des opérations d'aménagement doivent faire l'objet d'écritures de comptabilisation particulières.

##### 2.1.1.1- *Le suivi des travaux*

Selon l'instruction budgétaire et comptable M14 applicable aux communes, les opérations de travaux en cours sont portées au solde débiteur du compte 23. La commune doit procéder à l'intégration des travaux achevés au sein de son patrimoine en transférant lesdites opérations à un compte définitif d'immobilisations. Ces opérations comptables de transfert sont effectuées par le comptable public, sur la base d'un certificat administratif du maire, attestant de la fin des travaux.

S'agissant du suivi des opérations de travaux, la commune procède régulièrement à des opérations de régularisation qui n'appellent pas de remarque particulière.

<sup>1</sup> Syndicat Intercommunal de Gestion des Énergies de la Région Lyonnaise.

<sup>2</sup> Le syndicat intercommunal pour la construction et la gestion d'un casernement de gendarmerie.

<sup>3</sup> Fondé en 1995, ce syndicat mixte est en charge de la réhabilitation, la valorisation et de l'animation des Îles et des Lônes du Rhône.

### 2.1.1.2- Le suivi des opérations d'aménagement

Les services gérés en budgets annexes font l'objet, selon l'instruction M14, d'un budget et d'une comptabilité distincts. Les opérations d'aménagement et de lotissement concernent la valorisation de terrains destinés à la revente. Ces activités sont retracées au sein d'un budget annexe afin de ne pas bouleverser l'économie du budget de la collectivité et d'individualiser les risques financiers de telles opérations qui peuvent être importants compte tenu de la nature de ces opérations et de leur durée (risques liés à la commercialisation - rythme, prix ; risques attachés à l'exécution et au financement des équipements public ; risques liés aux difficultés réglementaires de maîtrise du foncier).

L'article L. 2313-1 3° du CGCT dispose que les documents budgétaires sont assortis en annexe de la présentation agrégée des résultats afférents au dernier exercice connu du budget principal et des budgets annexes de la commune. Ce document est joint au seul compte administratif. C'est ce résultat agrégé de l'ensemble des budgets qui est pris en compte dans le calcul d'un éventuel déficit au sens de l'article L. 1612-14 du CGCT.

Les modalités de tenue des budgets annexes par la commune ne sont pas conformes aux dispositions en vigueur.

La commune de Vernaison a créé un budget annexe lotissement en 2012 afin de retracer les opérations afférentes à l'aménagement du quartier du Péronnet. L'examen des documents budgétaires relatifs à ce budget a révélé plusieurs irrégularités.

Ce budget annexe retrace l'acquisition du centre technique municipal, construit par un tiers, et acquis par la commune au moyen d'un contrat de vente en l'état futur d'achèvement. Ces locaux, qui n'ont pas vocation à être revendus, ne devaient pas relever du budget annexe lotissement, conformément aux dispositions de l'instruction M14, qui dispose que « *les opérations relatives aux lotissements ou d'aménagement de zone sont caractérisées par leur finalité économique de production et non de constitution d'immobilisation, puisque les lots aménagés et viabilisés sont destinés à être vendus.* ». Si l'opération de construction des nouveaux locaux techniques s'est inscrite dans un projet global de réaménagement du quartier du Péronnet, elle était pourtant détachable des opérations d'acquisition et cessions foncières qui visaient à permettre la construction de nouveaux logements.

La chambre relève par ailleurs que le recours au contrat de vente en l'état futur d'achèvement est en principe interdit aux collectivités « *lorsque l'objet de l'opération est la construction même pour le compte de la collectivité d'un immeuble entièrement destiné à devenir sa propriété et conçu en fonction de ses besoins propres* »<sup>4</sup>. En réponse aux observations provisoires, la précédente maire a fait valoir que ce choix avait été motivé par des contraintes financières et d'urbanisme particulières dans le cadre de l'aménagement global du Péronnet, et notamment des opérations de construction de logements concomitantes. La chambre considère néanmoins que ces contraintes ont en réalité résulté, au moins partiellement, d'une absence d'anticipation et de planification de l'ensemble du projet d'aménagement du Péronnet, qui a ainsi connu plusieurs modifications très importantes entre 2008 et 2012. Elles ne peuvent en tout état de cause justifier cet écart à la réglementation. La chambre note au surplus qu'en mai 2016, les nouveaux locaux techniques étaient toujours inutilisables, faute de réalisation par la commune des aménagements intérieurs nécessaires depuis la livraison du bâtiment début 2015.

<sup>4</sup> CE Sect. 8 février 1991, région Midi-Pyrénées, req. N° 57679.

Les ressources d'emprunt inscrites au budget primitif pour financer ce budget n'ont jamais été réalisées, faisant peser son financement sur le budget principal par le biais des avances versées, et sur des lignes de trésorerie à court terme. La question de la sincérité comptable des budgets se pose, dans la mesure où l'ancienne ordonnatrice a confirmé que la commune n'avait jamais entendu consolider ces lignes de trésorerie au-delà du montant du déficit de clôture anticipé à environ 350 000 €.

De plus, selon les dispositions de l'instruction M14, un budget annexe relatif à une opération d'aménagement ne peut être clôturé tant que l'intégralité des terrains n'est pas revendue. Tant qu'il est actif, la section de fonctionnement est obligatoirement à l'équilibre, obtenu par la passation d'écritures d'ordre. À la clôture de l'exercice 2014, ces écritures n'ayant pas été réalisées, la section de fonctionnement du budget annexe Péronnet a connu un déficit de 159 984 €. Cela n'affecte néanmoins pas le déficit du budget annexe tel qu'il figure au compte administratif (- 408 337,27 €).

Enfin, l'information dans les annexes aux documents budgétaires sur la présentation agrégée du budget principal et du budget annexe est inexistante ou inexacte en 2012, 2013 et 2014.

#### 2.1.2- La tenue de l'inventaire

Les informations relatives au patrimoine sont retracées à l'inventaire tenu par la commune et à l'état de l'actif tenu par le comptable public. La collectivité est plus spécifiquement chargée du recensement des biens et de leur identification : elle tient l'inventaire, registre justifiant la réalité physique des biens ; le comptable est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan.

L'inventaire et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, correspondre. Cette correspondance repose largement sur la qualité des échanges d'informations entre l'ordonnateur et le comptable, sur la base de l'attribution par l'ordonnateur d'un numéro d'inventaire aux actifs immobilisés. Ces documents doivent offrir une information complète et transparente sur le patrimoine ainsi que sur sa valorisation.

La commune de Vernaison dispose d'un patrimoine relativement important en termes de terrains et de bâtis. La commune a conduit une politique active de cessions et d'acquisitions, en particulier entre 2009 et 2011. Des terrains et des bâtiments ont été acquis ou cédés notamment pour la réalisation d'un centre technique, l'aménagement du quartier du Perronet, la réalisation de voiries ou l'extension de l'hôtel de ville.

De manière générale les écritures comptables sont bien passées et l'état de l'actif était à jour au 31 décembre 2012.

A l'inverse, l'état des immobilisations transmis par la collectivité n'est pas correctement suivi : des immobilisations achevées et transférées aux comptes définitifs sont ainsi maintenues en compte de travaux à l'inventaire de la commune. Par ailleurs, les décomptes de recettes suite à des cessions partielles ne sont pas intégrés dans les valeurs résiduelles des fiches inventaires, en contradiction avec les fiches descriptives de la collectivité jointes aux mandats et titres transmis au trésorier et se rapportant aux écritures de cessions.



## 2.2- La tenue de la comptabilité d'engagement

### 2.2.1- Les dispositions applicables

L'instruction budgétaire et comptable M14 dispose que : « *L'engagement est l'acte par lequel l'organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une dépense* ». La tenue de la comptabilité des engagements est de la responsabilité du maire selon l'article L. 2342-2 du CGCT. L'article D. 2342-10 du même code ajoute que les opérations d'engagement, d'ordonnancement et de liquidation des dépenses sont consignées dans la comptabilité administrative.

Ce principe est repris dans l'instruction budgétaire et comptable M14<sup>5</sup> qui rappelle que : « *L'ordonnateur est chargé d'engager, de liquider et d'ordonnancer les dépenses* ». Une commune doit comptabiliser les opérations dès que leur engagement est pris, c'est-à-dire dès que la créance ou la dette naît et non pas lors de l'encaissement effectif des recettes et des dépenses.

Cet engagement « *respecte l'objet et les limites de l'autorisation budgétaire* »<sup>6</sup>, et son suivi permet de distinguer, en fonctionnement, les mandats et les titres émis pour rattachement.

De manière générale, toutes les dépenses ou les recettes ayant donné lieu à service fait entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre de l'exercice, et pour lesquelles les pièces justificatives correspondantes n'ont pas encore été reçues ou émises à l'issue de la journée complémentaire, doivent faire l'objet de la procédure de rattachement, obligatoire pour les communes à partir de 3 500 habitants.

Par ailleurs, la tenue de cette comptabilité doit permettre à la commune d'éditer à tout moment un état des dépenses engagées non mandatées, et de constater en fin d'exercice les montants des dépenses et des droits restants à réaliser.

La comptabilisation des restes à réaliser est une obligation pour toutes les collectivités qui ne procèdent pas à une gestion pluriannuelle des crédits. L'article R. 2311-13 du CGCT dispose en ce sens que « *L'ordonnateur produit l'état des restes à réaliser arrêté au 31 décembre de l'exercice clos. Les restes à réaliser de la section de fonctionnement sont reportés au budget reprenant les résultats par anticipation.* »

L'évaluation correcte des restes à réaliser tant en dépenses qu'en recettes est une condition de la sincérité du budget tant au budget primitif que lors de l'arrêté des comptes. La sincérité des restes à réaliser s'apprécie pour les dépenses au regard des états joints au compte administratif et issus de la comptabilité des engagements, et pour les recettes avec tout document susceptible d'établir la réalité ou le caractère certain de la recette<sup>7</sup>.

### 2.2.2- La tenue de la comptabilité d'engagement dans la commune

Jusqu'en 2014, le suivi de la comptabilité d'engagement était mal assuré, souffrant notamment d'une organisation interne des services de la commune ne permettant pas une gestion centralisée des bons de commande et des factures. Aucun guide de procédure n'existe à disposition des services. Cette situation a conduit à des engagements et mandats émis après réception des factures, et pour certains, émis sur l'exercice suivant la date de réception de la facture. Or, l'arrêté du 26 avril 1996 relatif à la comptabilité de l'engagement des dépenses des communes, des départements, des régions et de leurs établissements

<sup>5</sup> Tome 2 titre 3 chapitre 2 L'exécution des dépenses 1. Principes.

<sup>6</sup> Article 30 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

<sup>7</sup> Conseil d'Etat, 1997, Commune de Garges-les-Gonesses

publics pris pour application des articles L. 2342-2, L.3341-1 et L. 4341-1 du CGCT, prévoit que « *la comptabilité des dépenses engagées concerne l'ensemble des crédits votés de l'exercice* ».

En conséquence, la sincérité des restes à réaliser en recettes et en dépenses n'a pas été correctement assurée sur toute la période sous revue. Ces lacunes ont affecté le cycle budgétaire de la commune, en ne permettant pas de recenser correctement l'ensemble des engagements de dépenses et d'adapter en conséquence les montants des crédits ouverts au budget primitif.

Fin 2015, la commune n'était toujours pas en mesure d'éditer un état fiabilisé des dépenses engagées, faute notamment de formation des agents à l'usage du logiciel comptable. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a pris acte des efforts qui restent à faire pour la commune dans ce domaine.

#### 2.2.2.1- *Le rattachement des charges et des produits à l'exercice*

L'instruction M14 dispose que « *cette procédure vise à réintroduire, dans le résultat de la section de fonctionnement, la totalité des recettes et des dépenses devant y figurer* ». Les communes de 3 500 habitants et plus rattachent à l'exercice concerné toutes les recettes et toutes les dépenses de fonctionnement qui ont donné lieu à service fait entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre de l'exercice, et pour lesquelles les pièces justificatives correspondantes n'ont pas encore été reçues ou émises à l'issue de la journée complémentaire. Le rattachement des produits et des charges à l'exercice donne lieu à une inscription budgétaire, en recettes et en dépenses, à chaque article intéressé de la section de fonctionnement.

La procédure de rattachement des produits et des charges ne présente véritablement d'intérêt que si elle a une influence significative sur le résultat. La décision de rattachement peut être prise en fonction d'un certain nombre de critères liés notamment à l'importance du produit ou de la charge par rapport au montant du budget et à l'incidence du produit ou de la charge sur le résultat de la section de fonctionnement. Concernant les charges, le rattachement ne peut être correctement évalué que si, conformément à l'article D. 2342-10 du CGCT « *les opérations d'engagement, d'ordonnancement et de liquidation sont consignées dans la comptabilité administrative* ». Le rattachement nécessite ainsi la constatation du service fait dans la comptabilité d'engagement de la collectivité.

Hors le cas particulier des intérêts courus non échus (ICNE), la commune de Vernaison ne rattache pas les dépenses de fonctionnement. Au regard des dates d'émission des mandats en fin d'exercice, la collectivité pratique la journée complémentaire, lui permettant de mandater des dépenses engagées pendant l'exercice N jusqu'au 31 janvier de l'année N+1.

#### 2.2.2.2- *Le rattachement des intérêts courus non échus*

La procédure de rattachement des ICNE est obligatoire et doit concerner l'ensemble des contrats de prêts signés par la commune. L'examen par sondage des rattachements pratiqués dans ce domaine entre 2009 et 2010 fait apparaître un écart de 1 873,13 € entre le montant mandaté en fin d'exercice 2009 et celui contrepassé en début d'exercice 2010, alors qu'ils devraient être identiques.

Si le calcul des ICNE peut être effectué par le comptable, qui procède ensuite à la passation des écritures afférentes, cela suppose qu'il soit destinataire de l'ensemble des contrats de prêts signés par la commune. Une telle organisation ne doit par ailleurs pas exclure une vérification par la commune, qui ne peut se prévaloir des éventuelles erreurs commises par le comptable.

### 2.2.2.3- *Le rattachement des autres dépenses de fonctionnement*

L'examen des montants de dépenses de fonctionnement à rattacher hors ICNE montre que ceux-ci sont faibles par rapport au montant total des dépenses de gestion du budget de la collectivité. La mise en œuvre des rattachements constitue toutefois une bonne pratique dont les modalités devraient être transcrites au sein d'un règlement financier.

### 2.2.2.4- *Le rattachement des recettes*

Jusqu'en 2013, la commune procédait au rattachement des recettes de fonctionnement, notamment pour les recettes de dotations et participations. Pourtant, en dehors du compte administratif 2011, l'information relative à ces rattachements n'est jamais renseignée dans les comptes administratifs de la commune, alors même que ces montants représentent une part importante des recettes annuelles : par exemple, le montant rattaché des recettes de la CAF de Lyon représente en moyenne sur la période 2009-2013 46 % des recettes du compte 7478 « Dotations et participations autres organismes », soit 12 % des recettes totales du chapitre 74 « Dotations ».

Cette lacune nuit fortement à la fiabilité de l'information fournie au sein des annexes budgétaires.

En 2014, la commune a cessé de procéder au rattachement de ces recettes. Cela a contribué à dégrader le résultat de l'exercice 2014.

### 2.2.2.5- *La comptabilisation des restes à réaliser*

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

La sincérité des inscriptions des montants conditionne la juste appréciation du besoin ou de l'excédent de financement de la section d'investissement constaté à la clôture de l'exercice, ainsi que celle du résultat de fonctionnement. Les restes à réaliser doivent être certains, suffisamment justifiés et sincères.

Le tableau suivant reprend les restes à réaliser sur la période, tels qu'inscrits aux documents budgétaires. Les montants inscrits au compte 21 concernent pour l'essentiel des dépenses d'aménagement de terrains. Les restes à réaliser en recettes de la commune sont constitués de subventions, principalement du département du Rhône dans le cadre de contrats pluriannuels et dans une moindre mesure de subventions de l'État ou du Grand Lyon :

Tableau 1 : Restes à réaliser en dépenses et en recettes d'après les documents budgétaires

		RAR 2009 inscrit au BP 2010	CA 2010 / BP 2011	CA 2011 / BP2012	CA 2012 / BP2013	CA 2013 / BP2014	CA 2014 / BP2015
RAR en Recette	Total	301 953	492 827	328 379	295 000	196 685	0
	Dont subventions	301 953	492 827	328 379	295 000	196 685	0
	Dont c/1323 (Département)	155 828	267 202	178 754	200 000	127 869	0
RAR en dépense	Total	301 953	492 827	261 489	405 000	234 185	0
	C/20	10 257	4 700	6 990			0
	C/21	178 379	318 127	237 291	266 446	99 546	0
	C/23	113 317	170 000	17 208	138 554	134 639	0
Soldé		0	0	66 890	- 110 000	- 37 500	0

Source : chambre régionale des comptes

Ces données diffèrent de celles extraites du logiciel comptable de la commune :

Tableau 2 : Restes à réaliser en dépenses et en recettes selon le logiciel financier de la commune

		RAR 2009 inscrit au BP 2010	CA 2010 / BP 2011	CA 2011 / BP2012	CA 2012 / BP2013	CA 2013 / BP2014	CA 2014 / BP2015
RAR en Recette	c/1323 (Département)	245 392	262 813	131 875	298 700	190 466	
RAR en dépense	Total	220 741	732 713	556 933	206 813	660 740	248 647
	C/20	10 256	4 657	11 714	0	0	1 854
	C/21	97 174	299 034	432 928	73 678	412 053	114 693
	C/23	113 312	429 022	112 291	133 135	248 687	132 100

Source : chambre régionale des comptes d'après état des engagements non mandatés et des recettes à percevoir en fin d'exercice

Les montants de restes à réaliser devraient en toute logique être identiques. En l'état, les écarts relevés à la fois en recettes et en dépenses traduisent une mauvaise appréhension de la notion de restes à réaliser et une comptabilisation erronée sur l'ensemble de la période sous revue, et ce jusqu'au budget 2015.

S'agissant des dépenses, l'absence de comptabilisation des engagements contractés au cours de plusieurs exercices budgétaires a abouti à une minoration des volumes de dépenses à financer, et par conséquent à des incohérences et manquements dans le calcul des montants en restes à payer.

La commune inscrit en restes à réaliser non pas le solde des engagements non mandatés, mais le solde des crédits ouverts non consommés, ce qui n'est pas conforme à la définition des restes à réaliser. Plusieurs engagements non encore mandatés ne sont pas reportés au budget suivant. Par conséquent, le budget ne retrace pas l'ensemble des dépenses annuelles de la commune, de sorte que l'ensemble des budgets sur la période sous revue ne peuvent pas être considérés comme sincères. Enfin, le croisement de ces données avec celles issus d'autres états de dépenses révèle des incohérences.

S'agissant des recettes, la sincérité des montants inscrits en restes à réaliser est mieux respectée.



Les manquements relevés dans la comptabilisation des restes à réaliser ont contribué à fausser la sincérité des arrêtés des comptes administratifs de 2009 à 2014, et par conséquent l'équilibre des budgets primitifs suivants. En l'absence de connaissance précise du montant de ses engagements en dépenses, la commune a systématiquement sous-estimé ses dépenses, donc son besoin de financement.

#### 2.2.2.6- L'arrêté des comptes 2014

L'absence de rattachement des produits résultant des contrats « Petite Enfance » avec la CAF de Lyon a artificiellement créé le déficit constaté en 2014.

En 2014, la commune a bien contrepassé les recettes perçues au titre de l'exercice 2013 et donc rattachées à celui-ci. Néanmoins, elle n'a pas procédé au rattachement des recettes perçues en 2015 au titre de l'exercice 2014, en contradiction avec le principe de permanence des méthodes comptables, qui implique que les mêmes méthodes soient utilisées chaque année. Les recettes enregistrées au compte 7478 ont ainsi été artificiellement minorées. Si ce changement de méthode pouvait alors se justifier par un contexte d'incertitude sur le montant du solde à percevoir de la subvention CAF au titre de l'année 2014 au moment de la clôture de l'exercice, il aurait dû a minima faire l'objet d'une information précise en annexe aux documents budgétaires, pour expliquer les raisons de la baisse artificielle des recettes ainsi constatée au chapitre des dotations à la clôture de l'exercice 2014. Cela aurait également utilement éclairé les élus sur l'une des raisons du déficit du résultat de fonctionnement 2014 de 69 536,12 €.

En 2015, la commune devrait donc enregistrer au compte 7478 le montant de recettes correspondant à ce solde 2014 des contrats « Prestation de service ordinaire » (PSO) et « Enfance » de la CAF, chiffré à près de 172 k€. Ce compte devrait retrouver un montant équivalent aux années précédentes à 2014. Le versement départemental 2014 d'environ 37 k€ au compte 7473 devrait y être ajouté.

#### 2.2.2.6.1- Le déficit du compte administratif 2014

Le tableau ci-dessous consolide les résultats globaux (résultat de l'exercice, reports et restes à réaliser) du budget principal et du budget annexe « Aménagement du quartier Péronnet » :

**Tableau 3 : Résultat consolidé corrigé des restes à réaliser**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Budget principal	468 763	420 255	306 426	268 222	195 003	- 65 781
Budget annexe				- 485 360	- 547 353	- 408 337
<b>CONSOLIDATION</b>	468 763	420 255	306 426	- 217 139	- 352 349	- 474 118
% des recettes réelles de fonctionnement + résultats reportés				- 5,45 %	- 7,67 %	- 13,28 %

Source : Chambre régionale des comptes

Les résultats corrigés rendent compte d'une situation progressivement dégradée à compter de 2012<sup>8</sup>, et d'un déficit global de clôture supérieur en 2014 au seuil de 10 % des recettes de la section de fonctionnement fixé à l'article L. 1612-14 du CGCT, au-delà duquel le compte administratif d'une commune de moins de 20 000 habitants peut faire l'objet d'une saisine de la chambre régionale des comptes par le représentant de l'Etat.

<sup>8</sup> Voir tableau en annexe 1 pour le détail du calcul du résultat.

L'absence de données relatives au résultat consolidé de la commune dans les annexes budgétaires n'a néanmoins pas permis une information transparente sur son niveau de déficit.

### 2.3- Conclusion sur la fiabilité des comptes

Les pratiques comptables de la collectivité ne sont pas conformes aux prescriptions de l'instruction M14, à l'exception du suivi de l'intégration des travaux. L'inventaire de la commune n'est pas à jour et la tenue du budget annexe ouvert en 2012 a souffert de plusieurs irrégularités. Ce budget a ainsi inclus les opérations de construction d'un centre technique municipal, qui aurait dû relever du budget principal. Les dépenses afférentes à ce budget n'ont par ailleurs jamais été financées par des ressources durables. Enfin, les écritures de stock n'ont pas été réalisées en 2014, conduisant à un déficit de fonctionnement alors que le budget n'était pas clôturé.

La commune n'applique pas le principe de permanence des méthodes, dans la mesure où la pratique des rattachements des dépenses et des recettes demeure aléatoire ou opportuniste sans que les raisons de ces variations ne soient expliquées en annexes aux documents budgétaires. De même, la commune ne tient pas de manière satisfaisante de comptabilité d'engagement en l'absence de circuits et de procédures administratifs clairement formalisés. Des écarts importants, impossibles à justifier, ont ainsi été relevés entre les états relatifs aux restes à réaliser joints aux documents budgétaires et la comptabilité informatique de la commune. Dans ce contexte, l'ensemble des budgets adoptés entre 2009 et 2015, de même que les arrêtés des comptes ne peuvent être considérés comme sincères. Ainsi, en 2014, le déficit issu de l'arrêté des comptes s'explique notamment par l'absence de rattachement des produits du contrat « Petite Enfance » de la CAF.

La chambre rappelle qu'en application de l'instruction M14, qui a remplacé la comptabilité de caisse par une comptabilité d'engagement et en droits constatés, le budget doit comprendre l'ensemble des dépenses et des recettes, ainsi que l'ensemble des engagements de dépenses résultant par exemple des contrats signés entre la commune et ses prestataires, de même que les droits acquis. L'édition des mandats doit par ailleurs correspondre au service fait. Dans ce contexte, la formation des agents en charge du budget et de la comptabilité, ainsi que la rédaction d'un guide interne, permettraient d'assurer le respect de la réglementation et de fixer les principales procédures à suivre par les services.

## 3- LA GESTION BUDGÉTAIRE

### 3.1- Les dispositions applicables

En application des articles L. 2311-1 et L. 1612-4 du CGCT « *le budget de la commune est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de la commune.* », « *les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère (...)* », c'est-à-dire qu'elles ne doivent être volontairement ni surévaluées, ni sous-évaluées. Ce principe constitue une condition de légalité des délibérations budgétaires, et implique l'exhaustivité, la cohérence et l'exactitude des informations financières fournies.

Cette exigence a trouvé une consécration constitutionnelle avec la réforme du 23 juillet 2008, et notamment le nouvel article 47-2 qui dispose que : « (...) *Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.* » La Cour des comptes a rappelé dans le rapport sur les finances locales en 2013 que cette exigence de régularité et de sincérité s'appliquait tout au long du cycle budgétaire, du débat d'orientation à la reddition des comptes locaux.

À partir des données des budgets primitifs, des décisions modificatives et des comptes administratifs de la collectivité, la chambre a examiné la qualité des prévisions et de l'exécution des recettes et des dépenses, tant en fonctionnement qu'en investissement, de 2009 à 2014. Le budget 2015 et son exécution provisoire à la fin novembre 2015 ont également été analysés.

### 3.2- L'exécution du budget

De 2009 à 2013, la commune a voté lors d'une seule séance en mars ou avril le compte administratif de l'année précédente, l'affectation du résultat et le budget primitif du nouvel exercice, avec la reprise des restes à réaliser. Cette pratique permet une meilleure appréhension du budget avec une prise en compte immédiate des résultats de l'exercice antérieur.

Depuis 2014, le budget est voté en février, le compte administratif et le budget supplémentaire en avril ou mai.

#### 3.2.1- L'exécution des recettes et des dépenses réelles

De manière générale, les budgets successifs de la commune ont été établis en prévoyant un financement des investissements de manière quasi-exclusive par l'emprunt. Les défauts de tenue de la comptabilité d'engagement ont faussé la gestion du cycle budgétaire et transmis une image erronée de la situation de la commune. Les manquements dans la comptabilisation des restes à réaliser en dépenses ont ainsi faussé l'appréciation du besoin de financement à combler, l'inscription des reports de recettes, et en dernier lieu l'équilibre du budget principal.

Ainsi, la commune a construit ses budgets primitifs en ne tenant pratiquement pas compte dans l'équilibre de la section de fonctionnement du report de recettes des exercices antérieurs. Elle a aussi inscrit des volumes importants de crédits non affectés au chapitre des dépenses imprévues, sans exécution.

Par ailleurs, entre 2009 et 2014, la commune n'a inscrit aucun virement prévisionnel, l'équilibre des budgets de la collectivité ne se fait ainsi pas par un virement de la section de fonctionnement vers la section d'investissement, mais uniquement par la prévision des amortissements et le recours à l'emprunt. Celui-ci a été mobilisé de manière importante, mais insuffisante toutefois puisque la commune a recouru de manière massive à des lignes de trésorerie. Cette dernière pratique tend à attester que la totalité des engagements de dépenses n'a pas été prise en compte dans l'équilibre de la section d'investissement.

En investissement, à partir de 2010, la collectivité n'inscrit plus ses dépenses principales par opération de travaux d'investissement. Cette possibilité offerte par l'instruction budgétaire et comptable M14 offrait pourtant l'avantage d'affecter précisément des recettes aux différents projets d'investissement.

La commune a prévu chaque année l'équilibre du budget annexe lotissement par l'inscription d'une recette d'emprunt, qui n'a délibérément jamais été réalisée avant 2014, année prévisionnelle de clôture du budget annexe. En conséquence, les dépenses du budget annexe ont longtemps été couvertes par la mobilisation de lignes de trésorerie, une ressource non pérenne qui aurait dû être remplacée par de l'emprunt, conformément aux dispositions de la circulaire NOR/INT/B/89/007/C du 22 février 1989 relative aux concours financiers à court terme offerts aux collectivités locales et à leurs établissements publics, selon lesquels les crédits procurés par une ligne de trésorerie n'ont pas pour vocation de financer l'investissement et ne procurent aucune ressource budgétaire. En 2014, le choix du conseil municipal de ne pas adopter le budget annexe concomitamment au budget principal, en violation du principe d'unité budgétaire, a de plus conduit à réaliser l'emprunt destiné au budget annexe sur le budget principal, ne permettant pas de financer les dépenses auxquelles il était initialement destiné.

La chambre souligne que la prévision d'un virement de la section de fonctionnement à la section d'investissement devrait améliorer le pilotage du budget sur l'année, rendre plus sincère la prévision des dépenses et à terme, diminuer le besoin d'emprunt.

### 3.2.2- L'information transmise en matière budgétaire

L'information transmise aux élus repose principalement sur les données transcrites aux documents budgétaires et sur la qualité des informations transmises lors des conseils municipaux, et en particulier lors des débats d'orientation budgétaire.

#### 3.2.2.1- *La tenue des annexes aux documents budgétaires*

L'instruction budgétaire et comptable M14 fixe les dispositions applicables à la présentation des documents budgétaires, et en particulier celles relatives aux modalités de présentation des décisions modificatives et des annexes.

Les informations demandées en annexe ne sont pas toujours renseignées. Par exemple, les restes à réaliser 2009 ne sont pas indiqués au compte administratif 2009, le calcul des intérêts courus non échus n'est pas renseigné en 2010 et 2011, les recettes rattachées ne sont pas renseignées sauf en 2011, les crédits ouverts au budget précédent n'apparaissent pas au budget primitif 2015.

Les maquettes jointes à l'instruction M14 ne sont pas respectées pour l'annexe concernant l'état du personnel ni pour aucune décision modificative adoptée sur la période.

Enfin, les informations présentées en annexe sont parfois incomplètes ou inexactes, ainsi celles relatives aux crédits de trésorerie, aux emprunts, ou encore aux agents non titulaires.

La commune devrait améliorer les données transcrites dans les documents et les annexes budgétaires pour les mettre en conformité avec l'instruction M14 et les maquettes officielles, et améliorer leur exhaustivité et leur sincérité.

#### 3.2.2.2- *L'information donnée à l'occasion du débat d'orientation budgétaire*

Conformément aux dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT<sup>9</sup>, les communes de plus de 3 500 habitants doivent organiser dans les deux mois précédant l'adoption du budget un débat d'orientation budgétaire (DOB) qui porte sur les orientations générales du budget ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés. Le DOB doit permettre à l'assemblée

<sup>9</sup> Telles qu'applicables avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.



délibérante de déterminer les orientations à venir en termes de fonctionnement et d'investissement, de fiscalité et de recours à l'emprunt. Le débat est obligatoirement suivi d'une délibération qui prend acte de sa tenue.

Une note de synthèse contenant les données essentielles permettant d'assurer une information suffisante des élus doit être communiquée au moins cinq jours francs avant la séance, conformément à l'article L. 2121-12 du CGCT. Le contenu de cette note est essentiel et conditionne la régularité du DOB. En effet, elle doit contenir tant les orientations générales du budget à venir que les orientations pluriannuelles. La jurisprudence administrative a pu préciser qu'une note de synthèse insuffisamment détaillée et ne comportant pas d'éléments d'analyse prospective, ni d'information sur les principaux investissements projetés, sur le niveau d'endettement et son évolution ou encore sur les taux proposés de fiscalité locale emportait l'irrégularité du budget primitif voté.

La tenue de ce débat est une formalité substantielle, dont l'absence peut entraîner l'annulation du budget primitif voté ultérieurement. Il doit avoir lieu durant la phase préparatoire du budget et non dans la séance précédant son vote.

La commune se conforme à cette obligation d'organisation d'un débat d'orientation budgétaire. La précédente maire a affirmé qu'une note de synthèse était systématiquement communiquée aux élus en amont de la tenue de ce DOB, sans pouvoir produire de documents à l'appui.

Le déroulement du DOB, tel qu'il ressort des procès-verbaux du conseil municipal, se limite pour les exercices 2009 à 2014 à une présentation des principaux postes de dépenses et sources de recettes pour chacune des sections du budget primitif, sans présenter les éléments de contexte susceptibles d'expliquer les choix effectués dans la préparation du budget. Les élus ne se prononcent pas sur les orientations générales de la commune, et ne font que prendre connaissance des équilibres préalablement arrêtés au cours de la préparation du budget primitif.

Le DOB porte à la fois sur le budget principal et sur le budget annexe « Aménagement du Perronet » pour les années concernées. L'information apportée par le DOB quant aux principaux postes de dépenses et de recettes est assez complète, et donne réellement lieu à un débat au sein du conseil municipal. L'examen des procès-verbaux appelle néanmoins quelques remarques, en particulier au sujet de l'information sur les difficultés de financement de la commune.

Les montants présentés lors du débat d'orientation budgétaire ne correspondent en général pas au périmètre des chapitres du budget, notamment pour la section d'investissement où une présentation par projets est privilégiée. Lorsqu'ils y correspondent, ils sont parfois incohérents avec les montants réellement inscrits au budget primitif.

Ainsi, de manière récurrente, les prévisions d'emprunts nouveaux affichés lors du DOB sont bien inférieures aux crédits réellement inscrits au budget primitif, eux-mêmes étant ensuite souvent largement abondés en cours d'exercice pour s'adapter aux évolutions fréquentes des projets d'investissements. Si l'ancienne ordonnatrice a expliqué que ces évolutions étaient souvent liées aux aléas de validité et de versement des subventions, ces difficultés pourtant récurrentes ne sont jamais anticipées ni même évoquées lors du DOB.

Le choix du recours à l'emprunt est peu débattu lors du DOB, malgré l'accroissement sur la période de l'annuité en capital de la dette et des charges d'intérêt. En 2012, la maire explique au cours du DOB que la commune procède à une « *amorçage de politique de désendettement* », alors même que sur cet exercice, la commune continue d'emprunter à hauteur de 400 000 €, tandis que les charges d'intérêt augmentent de quasiment 10 % et

l'annuité de la dette de plus de 14 % par rapport à l'année précédente, tendance qui se poursuit en 2013 et 2014. Là encore, si l'ancienne ordonnatrice explique que cette politique d'endettement avait été approuvée par les élus, sensibilisés à l'ambition du programme d'investissement de la commune, cette information ne transparait pas dans les procès-verbaux du conseil municipal.

Enfin, d'importants restes à réaliser à la fiabilité contestable ont été constatés en dépenses et en recettes d'investissement à chaque fin d'exercice. Cela pose la question de la sincérité des prévisions budgétaires telles qu'elles sont présentées lors du débat d'orientation budgétaire, et inscrites au budget primitif.

A partir de 2015, les modalités de présentation du DOB changent. Le DOB porte davantage sur les orientations générales résultant des contraintes externes et des choix de gestion affectant le budget, sans détailler les évolutions de crédits chapitre par chapitre. Il évoque notamment l'impératif de reconstitution de la trésorerie et d'une amorce de désendettement pour la commune, dans un contexte de diminution des dotations. Le DOB annonce donc une réduction des dépenses de fonctionnement de 5 % par rapport à 2014 (- 2 % pour la masse salariale après correction de l'effet GVT).

### **3.3- Conclusion**

La gestion du cycle budgétaire a été fortement affectée pendant la période sous revue par l'absence de comptabilité d'engagement fiable et les inscriptions insincères des restes à réaliser, à la fois aux comptes administratifs et aux budgets primitifs.

L'insincérité des restes en dépenses a faussé l'équilibre réel des sections de fonctionnement et d'investissement, l'appréciation du besoin de financement de la section d'investissement et l'affectation du résultat.

Même si l'information transmise aux élus pourrait apparaître d'une qualité plutôt satisfaisante, l'importance des manquements constatés n'a pas permis que le suivi du budget constitue un outil de gestion et d'alerte utile, la commune fonctionnant en comptabilité de caisse, sans réelle appréhension des différentes échéances attachées à ses engagements de dépense. Ces modalités de fonctionnement ont entraîné de nombreux ajustements en cours d'année, par virements et transferts de crédits, au moyen de plusieurs décisions modificatives.

Le débat d'orientation budgétaire doit être précédé de l'envoi aux conseillers municipaux d'une note de synthèse, sans laquelle le budget voté peut encourir le risque d'être entaché d'irrégularité. La tenue des annexes devrait également être améliorée.

La chambre souligne que la loi NOTRe du 7 août 2015 a renforcé les exigences en matière de transparence de la gestion budgétaire, en prévoyant notamment un rapport de présentation donnant lieu à une délibération du conseil municipal.

#### 4- LA SITUATION FINANCIÈRE

##### 4.1- La formation de l'autofinancement

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) consiste en l'excédent des produits courants sur les charges courantes de la section de fonctionnement, hors produits et charges financières et exceptionnelles.

La capacité d'autofinancement (CAF) consiste en l'excédent de fonctionnement utilisable pour financer l'investissement. Une fois déduit de la CAF brute l'amortissement du capital de la dette, on obtient la CAF nette disponible, ou épargne nette, qui va permettre de financer les dépenses d'équipement de la commune. L'indicateur de CAF brute tient compte de l'ensemble des charges et des produits réels. Le niveau de CAF nette doit être interprété avec prudence, car il peut être influencé par une politique d'endettement qui permet momentanément d'alléger la charge de remboursement de la dette en capital.

**Tableau 4 : Évolution des principaux indicateurs financiers  
(après retraitement des erreurs d'écritures du budget annexe)**

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion consolidés, budget M14 (A)	3 391 799	3 013 280	3 248 895	3 797 861	3 703 963	3 107 341	-1,74%
Charges de gestion consolidées, budgets M14 (B)	2 800 041	2 647 121	2 741 974	3 264 640	3 232 347	2 779 212	-0,15%
<b>Excédent brut de fonctionnement consolidé, budgets M14 (A-B)</b>	<b>591 758</b>	<b>366 159</b>	<b>506 920</b>	<b>533 221</b>	<b>471 615</b>	<b>328 129</b>	<b>-11,12%</b>
en % des produits de gestion consolidés	17,4%	12,2%	15,6%	14,0%	12,7%	10,6%	-9,55%
+ Résultat financier consolidé (réel)	-167 214	-184 883	-230 355	-252 824	-268 028	-317 393	13,67%
+ Résultat exceptionnel consolidé (réel, hors cessions)	48 513	12 857	8 992	8 269	19 388	16 207	
<b>= CAF brute consolidée, budgets M14</b>	<b>473 057</b>	<b>194 132</b>	<b>285 558</b>	<b>288 666</b>	<b>222 976</b>	<b>26 943</b>	
en % des produits de gestion consolidés	13,9%	6,4%	8,8%	7,6%	6,0%	0,9%	
- Annuité en capital de la dette consolidée	192 375	193 952	241 636	276 871	319 519	357 633	13,20%
<b>= CAF nette ou disponible consolidée, budgets M14</b>	<b>280 682</b>	<b>181</b>	<b>43 922</b>	<b>11 795</b>	<b>-96 543</b>	<b>-330 690</b>	
en % des produits de gestion consolidés	8,3%	0,0%	1,4%	0,3%	-2,6%	-15,8%	

Source : Chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion de la collectivité

L'excédent de fonctionnement est à un niveau acceptable jusqu'en 2013. Certaines charges évoluent toutefois sensiblement à la hausse, en particulier les charges à caractère général en 2010 et 2013. Certaines ressources d'exploitation connaissent par ailleurs une baisse importante après 2009, année de clôture excédentaire d'un budget annexe pour près de 200 000 €.

Le facteur essentiel de la dégradation rapide et constante des indicateurs de CAF brute et nette à partir de 2010 reste l'évolution rapide des frais financiers, en lien avec l'augmentation importante du montant du remboursement de l'annuité en capital de la dette, elle-même résultant du choix de la commune d'assumer un niveau d'investissement très élevé par rapport à ses ressources.

À partir de 2013 la CAF nette est négative, le budget 2014 ne remplit plus les conditions de l'équilibre réel, la couverture de l'annuité en capital de la dette n'étant plus assurée par des ressources propres de la collectivité.

#### 4.2- Le financement des investissements

Le financement propre disponible représente l'ensemble des ressources dont dispose la collectivité, hors emprunt, une fois les charges et les dettes payées. Il comprend la CAF disponible (ou nette) ainsi que les autres ressources d'investissement, comme le FCTVA, les subventions ou les cessions d'actifs.

**Tableau 5 : Évolution de la capacité de financement de la commune  
(hors détail des produits et recettes d'ordre et ICNE)**

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
CAF brute consolidée, budgets M14	473 057	194 132	285 558	288 666	222 976	26 943
- Annuité en capital de la dette	192 375	193 952	241 636	276 871	319 519	357 633
<b>= CAF nette ou disponible consolidée, budgets M14 (C)</b>	<b>280 682</b>	<b>181</b>	<b>43 922</b>	<b>11 795</b>	<b>-96 543</b>	<b>-330 690</b>
Taxes d'aménagement	7 114	9 057	6 259	9 217	10 527	10 516
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	651 633	179 297	325 207	259 863	123 237	163 293
+ Subventions d'investissement reçues	46 852	618 079	239 438	60 500	262 131	98 645
+ Produits de cession	5 696	138 300	80 000	215 400	130 000	27 288
<b>= Recettes d'inv. hors emprunts (D)</b>	<b>711 296</b>	<b>944 732</b>	<b>650 904</b>	<b>544 980</b>	<b>525 895</b>	<b>299 742</b>
<b>= Financement propre disponible consolidé, budgets M14 (C+D)</b>	<b>991 978</b>	<b>944 913</b>	<b>694 826</b>	<b>556 775</b>	<b>429 352</b>	<b>-30 948</b>
<i>Financement propre dispo/Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>61,2%</i>	<i>40,7%</i>	<i>37,4%</i>	<i>69,6%</i>	<i>40,7%</i>	<i>-3,4%</i>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 620 931	2 323 936	1 857 384	799 404	1 054 725	917 336
- Participations et inv. financiers nets	0	0	-525	0	301 460	-299 000
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	485 360	-237 008	0
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>	<b>-647 639</b>	<b>-1 397 708</b>	<b>-1 180 718</b>	<b>-746 675</b>	<b>-708 510</b>	<b>-618 336</b>
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	1 000 000	1 349 200	1 000 000	400 000	500 800	650 000
<b>Mobilisation(-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global</b>	<b>352 361</b>	<b>-48 508</b>	<b>-180 718</b>	<b>-346 675</b>	<b>-207 710</b>	<b>31 664</b>
<b>= Fonds de roulement net global consolidé, budgets M14 (E-F)</b>	<b>468 763</b>	<b>420 255</b>	<b>239 536</b>	<b>-107 139</b>	<b>-314 849</b>	<b>-283 186</b>

Source : Chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion de la collectivité

À l'exception de l'année 2014, et malgré une CAF nette structurellement faible, la commune a toujours bénéficié de ressources d'investissement hors emprunt d'un niveau globalement satisfaisant. Elle a par contre fait le choix d'assumer un niveau d'investissement très élevé par rapport à ces recettes, financé par le recours à l'emprunt pour près de 5 M€, et par la consommation de l'intégralité de ses réserves financières, et même au-delà puisque plus de 700 000 € de dépenses d'équipement (et pour partie d'annuité de capital) ont été couvertes par des concours bancaires à court terme.

Si cette politique d'investissement répondait à de réels besoins de la commune, elle a été conduite sans programme de financement solide et sans échelonnement clairement établi, mais en s'appuyant exclusivement sur l'opportunité d'une ressource externe liée au dernier contrat de subventionnement du département du Rhône, signé pour la période 2008-2014 pour plus de 6 M€ de travaux sur cinq ans.



Entre 2009 et 2014, les dépenses d'équipement de la commune (acquisition de bâtiments et de terrains compris) ont représenté plus de 13 M€, soit un volume annuel moyen très supérieur à la capacité de financement structurelle de la collectivité (moins de 500 000 €/an, hors produits de cession), d'autant plus que ces dépenses ont plutôt été concentrées en deuxième partie de mandat

Entre 2009 et 2014, la commune a ainsi investi pour plus de 8,5 M€ dans des projets d'investissements dont les plus importants ont concerné divers travaux d'aménagement urbain. Le développement de la commune a aussi nécessité l'extension du service enfance-jeunesse (de 24 à 36 places pour la crèche) afin de proposer aux familles une nouvelle offre de garde de leurs enfants. La commune a aussi conduit une politique ambitieuse d'acquisition, notamment foncière pour plus de 5 M€, laquelle n'a pas été compensée par les cessions opérées :

**Tableau 6 : Bilan financier des opérations d'acquisition / cession de 2009 à 2014**

Exercice	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
<b>Produit des cessions en € (1)</b>	5 696	138 300	80 000	215 400	130 000	27 288	<b>596 684</b>
<b>Prix des acquisitions en € (2)</b>	1 667 904	1 237 653	1 313 549	657 701	555 805	Non renseigné	<b>5 432 612</b>
<b>Solde 1-2</b>	<b>- 1 662 208</b>	<b>-1 099 353</b>	<b>- 1 233 549</b>	<b>- 442 301</b>	<b>- 425 805</b>	<b>27 288</b>	<b>-4 835 928</b>

Source : chambre régionale des comptes d'après les annexes budgétaires

À compter de 2012, l'absence de programmation pluriannuelle et de plan de financement a conduit à d'importants problèmes de solvabilité pour la commune alors que les mécanismes budgétaires d'alerte n'ont pas fonctionné, en raison de l'insincérité des inscriptions relatives aux engagements de dépenses. Cette situation a été aggravée par le retard important des versements des subventions octroyées dans le cadre du contrat avec le département du Rhône. Ces aléas auraient toutefois pu être envisagés et pris en compte au sein d'un plan de financement dès le lancement du programme d'investissement.

Afin de faire face à ces dépenses d'équipements, la commune a dû recourir sur toute la période à trois lignes de trésorerie, lesquelles lui ont permis de contourner le recours nécessaire à l'endettement qui s'imposait du fait de l'importance de ce programme. Une ligne de trésorerie constitue en effet un concours bancaire à court terme, qui ne peut pas être utilisé pour financer des dépenses d'équipements.

**Tableau 7 : Évolution des soldes de trésorerie active et passive**

au 31 décembre en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Fonds de roulement net global	468 763	420 255	239 536	- 107 139	- 314 849	- 283 186
- Besoin en fonds de roulement global <sup>10</sup>	690 855	531 692	431 106	363 169	463 579	279 036
<b>= Trésorerie nette consolidée, budgets M14</b>	<b>- 222 093</b>	<b>- 111 437</b>	<b>- 191 570</b>	<b>- 470 308</b>	<b>- 778 429</b>	<b>- 566 222</b>
<i>Dont trésorerie active</i>	307 907	288 563	28 430	9 692	21 571	287 778
<b><i>Dont trésorerie passive</i></b>	<b>530 000</b>	<b>400 000</b>	<b>220 000</b>	<b>480 000</b>	<b>800 000</b>	<b>850 000</b>

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

<sup>10</sup> Les dépenses du budget annexe qui auraient dû être constatées en écritures de stocks ont été retraitées au sein du besoin en fond de roulement.

Jusqu'en novembre 2015, la commune n'a jamais été en position de trésorerie nette positive, ce qui traduit un déficit structurel de moyens de paiement au regard des dépenses engagées. Le financement de besoins récurrents et de court terme par des ressources ponctuelles et non renouvelables caractérise en effet une situation financière dégradée<sup>11</sup>.

Les dépenses engagées ont ainsi consommé l'intégralité des réserves financières de la commune à partir de 2012. Fin 2014, la situation de trésorerie nette<sup>12</sup> restait déficitaire d'un montant supérieur à 550 000 €. De fait, ces concours bancaires à court terme non soldés auraient dû être consolidés avec l'encours de dette de la commune, pour donner une vision réelle de son niveau d'endettement :

**Tableau 8 : Évolution de l'endettement de la commune après consolidation des lignes de trésorerie**

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
<b>= Encours de la dette consolidée, budgets M14</b>	4 110 633	5 265 881	6 024 245	6 147 374	6 328 654	6 621 020	10,0 %
/ CAF brute du budget principal	473 057	194 132	285 558	288 666	222 976	26 943	- 43,6 %
<b>= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute du BP)</b>	8,69	27,13	21,1	21,3	28,38	245,74	
Intérêts des emprunts et dettes	167 214	184 883	230 355	255 959	281 591	317 393	13,7 %
<b>= Taux apparent de la dette consolidée, budgets M14</b>	4,1 %	3,5 %	3,8 %	4,2 %	4,4 %	4,8 %	
<b>Encours de dettes du BP avec consolidation des lignes de trésorerie</b>	<b>4 640 633</b>	<b>5 665 881</b>	<b>6 244 245</b>	<b>6 627 374</b>	<b>6 828 654</b>	<b>7 071 020</b>	
<b>Capacité de désendettement BP en années retraitée</b>	<b>9,8</b>	<b>29,2</b>	<b>21,9</b>	<b>23,0</b>	<b>30,6</b>	<b>262,4</b>	

Source : Chambre régionale des comptes d'après les données des comptes de gestion

L'encours de dette consolidé<sup>13</sup> est supérieur à 6,6 M€ en fin d'année 2014, ce qui représente, par rapport à la CAF brute du budget principal qui s'effondre cette année-là, un ratio de désendettement supérieur à 245 années, très largement au-dessus du seuil de risque de sept ans généralement admis<sup>14</sup>. La hausse des frais financiers est en ligne avec l'augmentation rapide de l'encours de dette, de plus de 60 % entre 2009 et 2014.

Après consolidation des lignes de trésorerie, les ratios d'endettement de la commune sont encore plus dégradés.

Le stock de dette est exclusivement à taux fixe avec un taux apparent en moyenne supérieur à 4 %, ce qui semble relativement élevé au regard de la maturité de la dette et des conditions de marché.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire de la commune a expliqué que l'encours des lignes de trésorerie a pu être ramené à zéro à la mi-novembre 2015, témoignant d'un effort d'amélioration de la situation financière de court terme de la commune.

<sup>11</sup> Chambre régionale des comptes du Nord Pas de Calais, *Commune d'Hénin Beaumont*, avis du 23 juin 2008.

<sup>12</sup> Trésorerie nette = encaisse des fonds disponibles sur le compte au Trésor, incluant le remboursement des concours bancaires.

<sup>13</sup> Consolidation de l'endettement du budget principal et des budgets annexes

<sup>14</sup> Le ratio de désendettement permet de mesurer, à capacité d'autofinancement brute constante et en l'absence d'emprunts nouveaux, le nombre d'années nécessaires pour éteindre la dette bancaire si la commune y consacrait l'intégralité de sa CAF brute.

#### 4.3- Les marges de manœuvre et le budget 2015

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

Les marges de manœuvre sont très contraintes en matière d'endettement, la commune étant déjà très endettée.

En ce qui concerne la fiscalité, les taux d'imposition sont supérieurs à la moyenne de la strate au niveau de la taxe d'habitation :

**Tableau 9 : Évolution des taux de fiscalité locale dans la commune**

Comparaison des taux	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Taxe d'habitation</b>							
taux communaux	14,30 %	14,30 %	14,30 %	14,30 %	14,30 %	14,30 %	14,30 %
taux moyen de la strate	13,30 %	13,49 %	13,55 %	13,67 %	13,80 %	13,77 %	NC
<b>Foncier bâti</b>							
taux communaux	16,03 %	16,03 %	16,03 %	16,03 %	16,03 %	16,03 %	19,83 %
taux moyen de la strate	18,88 %	19,07 %	19,10 %	19,24 %	19,22 %	19,10 %	NC
<b>Foncier non bâti</b>							
taux communaux	49,10 %	49,10 %	49,10 %	49,10 %	49,10 %	49,10 %	49,10 %
taux moyen de la strate	51,58 %	52,11 %	51,69 %	52,02 %	51,84 %	51,54 %	NC
<b>Cotisation foncière des entreprises (et à partir de 2011 taxe additionnelle à la TFNB)</b>							
taux communaux			0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
taux moyen de la strate			0 %	0 %	0 %	0 %	0 %

Source : Chambre régionale des comptes d'après [www.collectivites-locales.gouv.fr](http://www.collectivites-locales.gouv.fr)

Le seul levier mobilisable est donc celui de la réduction des dépenses.

Le budget primitif 2015 ne présente pas les crédits ouverts au budget de l'exercice précédent, rendant ainsi difficile l'appréhension de la réalité des diminutions de crédits affichées lors du débat d'orientation budgétaire. Par rapport aux prévisions inscrites au compte administratif 2014, les crédits ouverts sont en effet en baisse. Les charges à caractère général (chapitre 011) diminuent de plus de 7 % par rapport à 2014, et les charges de personnel et frais assimilés (chapitre 012) de 1,6 %. Au total, les dépenses réelles de fonctionnement sont stables (+ 0,08 % par rapport à 2014, sous l'effet des charges financières et des charges exceptionnelles).

L'examen du budget 2015 révèle ainsi un effort substantiel de réduction des dépenses d'investissement, ainsi qu'une maîtrise des dépenses de fonctionnement avec des baisses sensibles des charges à caractère général, des dépenses de personnel et de gestion courante. La commune a par ailleurs fait le choix de réduire un certain nombre d'abattements fiscaux et d'augmenter sensiblement les taux de la taxe sur le foncier bâti.

La commune a entrepris de réaménager sa dette pour un montant d'un peu plus de 1,76 M€. Neuf contrats de prêts courant sur des durées entre 12 et 14 années ont été réaménagés en un seul contrat à taux fixe sur une durée d'amortissement de 15 ans. Cette négociation permet à la commune de réduire l'annuité de 178 475 € à 162 489 €, et de mieux gérer sa trésorerie et rééchelonnant les dates d'échéance de plusieurs prêts. Le maire a également fait valoir que ce réaménagement était fait sans surcoût lié aux pénalités et frais de gestion,

que la commune a obtenu de ne pas payer. Elle représente cependant un coût d'opportunité important dans un contexte de taux bas sans que les gains budgétaires pour la commune soient très importants.

Le budget 2015 ne prévoit pas d'investissements nouveaux, les dépenses étant consacrées au remboursement des annuités d'emprunt, au gros entretien et à la poursuite du projet de centre technique municipal. Cela se traduit par des dépenses totales d'investissement prévues de 843 427 € pour l'exercice 2015, à comparer aux 1 613 827 € de crédits ouverts en dépenses d'investissement au titre de l'exercice 2014, soit des prévisions de dépenses quasiment divisées par deux.

Au titre des prochaines années, la commune envisage des opérations ciblées de rénovation – salle des fêtes et salle de sport – et d'extension pour le groupe scolaire, dans le cadre d'une perspective d'augmentation de la population de 4 500 habitants à environ 6 000 habitants d'ici la fin de la décennie.

La chambre attire l'attention de la commune sur la nécessité de reconstituer un niveau de CAF satisfaisant avant d'anticiper de nouveaux investissements, conformément à l'esprit qui a présidé au DOB pour 2015.

#### **4.4- Conclusion**

La commune a mis en œuvre un programme d'investissement ambitieux à compter de 2009, comprenant aussi de nombreuses acquisitions foncières et immobilières. Ce programme a permis la mise à niveau de plusieurs infrastructures, mais a eu pour défaut d'être trop concentré dans le temps et mal évalué. En effet, du fait de l'absence de programmation pluriannuelle et de plan de financement, ce programme a excédé de manière structurelle les capacités de financement de la collectivité.

Malgré un recours important à l'emprunt, la situation nette de trésorerie n'a jamais été positive et la commune a eu recours sur l'ensemble de la période à des concours bancaires à court terme dans des conditions non-conformes à l'objet de ces instruments financiers et aux prescriptions budgétaires et comptables. Celles-ci impliquent en effet que les lignes de trésorerie souscrites soient soldées en fin d'année ou consolidées dans l'encours de dette de la commune. Le recours à des lignes de trésorerie ne peut, par ailleurs, s'effectuer qu'au profit de dépenses d'exploitation et non d'investissement.

Dans ce contexte, la situation financière fin 2014 était très fragilisée. Un important effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement, et de gel temporaire des investissements a été engagé au budget primitif 2015. Le rétablissement d'une situation financière saine reste toutefois soumis à la mise en place d'une comptabilité d'engagement fiabilisée.

La chambre rappelle que tout programme d'investissement doit être accompagné d'un plan de financement, intégrant une évaluation précise des dépenses, la maîtrise des engagements au niveau budgétaire, et l'ensemble des recettes certaines. Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire explique que la commune a « *mis en place un plan pluriannuel de projets et de financement [...] présenté avec le DOB pour 2016* », mais le document fourni à l'appui ne présente pas le niveau de détail que nécessite un réel plan pluriannuel d'investissement. Au surplus, la chambre souligne que tout investissement supplémentaire est susceptible de générer des dépenses de fonctionnement supplémentaires, que la commune doit être en capacité de financer.



## 5- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Au 1<sup>er</sup> janvier 2015, la commune comptait 52 agents titulaires et une quarantaine d'agents non-titulaires. Les effectifs les plus importants concernent le service de la petite enfance (15 agents) et le service scolaire (13 agents).

### 5.1- L'évolution des dépenses

Le tableau ci-après présente la part des dépenses de personnel au sein des dépenses de fonctionnement, ainsi que les moyennes pour les communes de même strate démographiques (communes comprises entre 3 500 et 5 000 habitants appartenant à un groupement à fiscalité propre) :

**Tableau 10 : Part des dépenses de personnel dans les dépenses de fonctionnement**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dépense de personnel / dépenses de fonctionnement	53,63 %	50,75 %	50,32 %	49,74 %	50,24 %	52,21 %
Moyenne de la strate	46,84 %	46,85 %	46,37 %	46,72 %	46,36 %	48,08 %

Source : [www.collectivites-locales.gouv.fr](http://www.collectivites-locales.gouv.fr)

En 2009, la part des dépenses de personnel de la commune était supérieure à celle des communes de même strate de près de sept points. Ce constat doit toutefois être nuancé, la commune ayant fait le choix d'une reprise en régie de nombreux services publics.

Les dépenses de personnel ont connu une augmentation constante jusqu'en 2013, alors que les effectifs sont restés stables sur la période. En 2014, l'amorce d'une diminution des charges totales de personnel s'explique par l'évolution des rémunérations du personnel non titulaire, ce qui témoigne d'une volonté de la commune de maîtriser sa masse salariale.

**Tableau 11 : Évolution détaillée des dépenses de personnel**

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variation 2014/2009
Rémunération principale	806 752	826 415	830 023	838 562	845 476	911 087	12,9 %
+ Régime indemnitaire	78 395	78 312	78 020	78 669	82 233	94 989	21,1 %
+ Autres indemnités	21 228	22 440	21 347	21 796	22 625	24 194	13,9 %
<b>= rémunérations du personnel titulaire (a)</b>	<b>906 375</b>	<b>927 167</b>	<b>929 390</b>	<b>939 028</b>	<b>950 334</b>	<b>1 030 271</b>	<b>13,6 %</b>
en % des rémunérations du personnel*	82,4 %	79,4 %	78,2 %	78,0 %	75,8 %	84,1 %	
Rémunérations du personnel non titulaire (b)	187 649	192 101	225 016	237 188	267 738	160 321	- 14,5 %
<b>= Rémunérations du personnel</b>	<b>1 055 435</b>	<b>1 098 201</b>	<b>1 138 780</b>	<b>1 159 832</b>	<b>1 195 982</b>	<b>1 185 200</b>	<b>12,2 %</b>
<b>Charges totales de personnel y compris charges sociales et taxes</b>	<b>1 545 426</b>	<b>1 605 871</b>	<b>1 709 778</b>	<b>1 742 062</b>	<b>1 794 703</b>	<b>1 763 362</b>	<b>14,1 %</b>

Source : Chambre régionale des comptes d'après comptes de gestion

### 5.2- L'examen du contrat de l'ancienne directrice générale des services

En application de l'article 53 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les communes de plus de 2 000 habitants peuvent créer un emploi fonctionnel de directeur général des services (DGS). La nomination sur un emploi fonctionnel implique la création de cet emploi par

l'organe délibérant, sa déclaration de vacance auprès du centre de gestion, la présentation d'une demande de détachement de l'agent et l'avis de la commission administrative paritaire.

L'article 41 de cette même loi pose le principe du recrutement prioritaire d'agents titulaires sur les emplois permanents des collectivités. L'autorité territoriale doit informer le centre de gestion compétent, qui assure la publicité des vacances. Celles-ci doivent préciser le motif de la vacance et une description du poste à pourvoir. L'article 3-2 prévoit, par dérogation, la possibilité qu'un emploi permanent soit occupé par un agent contractuel pour faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire. Dans ce cas, le contrat ne peut être conclu qu'après publication de la vacance d'emploi, pour une durée déterminée qui ne peut excéder un an. Sa durée peut être prolongée dans la limite d'une durée totale de deux ans lorsqu'au terme du contrat, la procédure de recrutement pour pourvoir l'emploi par un fonctionnaire n'a pu aboutir.

Suite au départ en retraite de la directrice générale des services (DGS) de la commune le 31 octobre 2012, le poste est resté vacant jusqu'au recrutement d'une nouvelle DGS fin 2014.

Après son départ, l'ancienne DGS a cependant été recrutée comme agent contractuel à mi-temps, « dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire », en qualité de responsable administratif sur le grade d'attaché principal. Elle a bénéficié de trois contrats à durée déterminée successifs sur la période du 1<sup>er</sup> novembre 2012 au 31 mars 2014.

La création de cet emploi de responsable administratif dans le cadre d'emploi des attachés, à temps non complet à raison de 17h30 hebdomadaires, à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2012, « pour encadrer, superviser, organiser et coordonner les services administratifs ainsi qu'assurer les relations avec le Maire et les élus » a été validée par délibération du conseil municipal du 18 octobre 2012. Parmi les motifs exposés est avancé le départ à la retraite de l'actuelle directrice générale des services – effectif deux semaines plus tard.

En revanche, plusieurs éléments montrent que la commune n'a jamais réellement cherché à pourvoir le poste nouvellement créé de responsable administratif par un agent titulaire.

Le délai de publication de l'offre d'emploi, trop court pour permettre à la procédure de recrutement d'un fonctionnaire sur ce poste d'aboutir, l'absence de nouvelle publication de l'offre à chaque expiration des CDD, la nature des missions de la responsable administrative très proches de ses précédentes fonctions de DGS, la volonté affirmée par l'ancienne maire de ne pas changer de collaboratrice avant la fin de son mandat, sont autant d'indices indiquant que ce poste a été spécifiquement créé pour être occupé par l'ancienne DGS suite à son départ en retraite. La chambre rappelle que le recrutement par voie contractuelle d'un DGS n'est réglementairement possible que dans les communes de 80 000 habitants au profit d'un agent répondant à des conditions précises de diplôme ou d'expérience.

Cette situation a constitué pendant 17 mois un détournement des règles relatives au recrutement d'agents contractuels dans la fonction publique territoriale.

### 5.3- L'examen du contrat et des fonctions de l'ancien directeur de cabinet

#### 5.3.1- Le cadre juridique applicable

L'article 110 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit que *« l'autorité territoriale peut, pour former son cabinet, librement recruter un ou plusieurs collaborateurs et mettre librement fin à leurs fonctions. [...] Ces collaborateurs ne rendent compte qu'à l'autorité territoriale auprès de laquelle ils sont placés et qui décide des conditions et des modalités d'exécution du service qu'ils accomplissent auprès d'elle. »*

Conformément à l'article 10 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales, le maire de la commune de Vernaison a la possibilité de recruter au maximum un collaborateur de cabinet.

L'article 2 du décret précité stipule que la qualité de collaborateur de cabinet d'une autorité territoriale est incompatible avec l'affectation à un emploi permanent d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public relevant de la loi du 26 janvier 1984.

Les missions traditionnellement confiées au cabinet sont les suivantes : conseil à l'exécutif territorial, préparation des décisions, liaison au quotidien entre les élus, les services et les interlocuteurs externes.

Le cabinet n'a pas vocation à administrer lui-même les services administratifs de la collectivité territoriale, rôle qui appartient au directeur général des services. Par ailleurs, il n'est pas prévu par le CGCT qu'une autorité territoriale puisse déléguer sa signature à un collaborateur de cabinet. Ni l'article L. 2122-18, ni l'article L. 2122-19 du CGCT ne mentionnent en effet les collaborateurs de cabinet parmi les personnes auxquelles le maire peut déléguer ses fonctions ou sa signature.

Selon l'article 7 du décret du 16 décembre 1987, *« la rémunération individuelle de chaque collaborateur de cabinet est fixée par l'autorité territoriale. Elle comprend un traitement indiciaire, l'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement y afférents ainsi que, le cas échéant, des indemnités. Le traitement indiciaire ne peut en aucun cas être supérieur à 90 % du traitement correspondant soit à l'indice terminal de l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé de la collectivité ou de l'établissement occupé par un fonctionnaire, soit à l'indice terminal du grade administratif le plus élevé détenu par un fonctionnaire en activité dans la collectivité ou l'établissement. Le montant des indemnités ne peut en aucun cas être supérieur à 90 % du montant maximum du régime indemnitaire institué par l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'établissement et servi au titulaire de l'emploi fonctionnel ou du grade de référence mentionnés au deuxième alinéa. »*

Les fonctions de collaborateur de cabinet sont susceptibles de prendre fin dans plusieurs situations :

- elles cessent au plus tard à l'expiration du mandat de l'exécutif territorial (article 6 du décret de 1987), et automatiquement en cas d'arrêt anticipé du mandat ;
- l'autorité territoriale peut mettre fin à tout moment aux fonctions des collaborateurs de son cabinet ;
- le collaborateur peut présenter sa démission.

S'il est mis fin à ses fonctions avant le terme du mandat, le collaborateur bénéficie de garanties en vertu de son statut d'agent public non titulaire. Il doit être informé de son droit à communication de son dossier administratif, et le licenciement doit lui être notifié par lettre recommandée avec accusé de réception ou remis en main propre. Depuis le décret n° 2005-618 du 30 mai 2005 portant modification de certaines dispositions relatives aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales, ceux-ci peuvent bénéficier d'une indemnité de licenciement dans les conditions prévues par le décret n° 88-145 du 15 février 1988 s'appliquant aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale<sup>15</sup>.

### 5.3.2- La pratique dans la commune de Vernaison jusqu'en 2014

La commune de Vernaison a employé jusqu'en 2014 un collaborateur de cabinet dans des conditions non conformes aux dispositions précitées.

Si le recrutement de ce collaborateur s'est fait dans des conditions régulières, ses fonctions allaient en pratique bien au-delà de ce qui était prévu par son arrêté de nomination pour se rapprocher de celles de la directrice générale des services, voire de celles d'un directeur des services techniques, emploi inexistant dans la commune, notamment au travers de sa mission de suivi des investissements, dont il était le seul en charge.

Par ailleurs, il a été chargé de l'administration et du fonctionnement du centre communal d'action sociale de la commune, et plus particulièrement du suivi du contrat de ville et de la mise en œuvre de diverses prestations proposées par le CCAS. Si cette mission lui a bien été confiée par une délibération du conseil d'administration du CCAS, il s'agit d'une affectation sur un emploi permanent d'un établissement public de la commune, contraire aux dispositions législatives précitées. Le fait que ces missions soient effectuées en dehors du temps de travail normal du collaborateur, ce qui ne peut par ailleurs être démontré, ne permet pas d'écarter cette qualification d'emploi permanent.

Cette fonction au CCAS donnait lieu à une indemnisation de 450 € par mois, stable sur la période, qui conduisait de fait à dépasser d'autant le plafond de rémunération auquel ce collaborateur aurait eu droit dans le cadre normal d'un emploi au cabinet du maire.

L'ancienne maire a souhaité, à l'approche de la fin de son mandat en 2014, procéder au licenciement de ce collaborateur afin de formaliser la fin de son contrat, lequel aurait de toute façon pris fin automatiquement fin mars 2014 avec les nouvelles élections, comme le prévoit l'article 6 du décret de 1987. Ce licenciement, officialisé par un arrêté du 21 mars 2014, ouvrait au collaborateur le droit à une indemnité, dans les conditions prévues aux articles 44 à 48 du décret de 1988 ; alors qu'en l'absence de licenciement, le contrat de collaborateur de cabinet aurait de toute façon pris fin le 28 mars 2014, mais sans ouvrir ce droit à indemnité. Cette procédure semble ainsi n'avoir été mise en œuvre que dans le seul but de verser une indemnité à l'intéressé, à laquelle il ne pouvait prétendre dans le cadre d'une cessation normale de ses fonctions, à quelques jours près. Cette indemnité de licenciement n'a finalement pas été payée.

Depuis 2014, la commune n'a pas recruté de nouveau collaborateur de cabinet.

<sup>15</sup> Les conditions dans lesquelles cette indemnité peut être versée sont exposées dans la réponse du Ministre de l'intérieur à la question écrite n° 02965 de M. Charles Gautier, publiée au JO Sénat du 10/04/2008 (p.722).



## 6- LA COMMANDE PUBLIQUE

La chambre a examiné le régime des délégations transmises au maire, les procédures internes définies en matière de gestion des marchés à procédure adaptée et les opérations conduites.

Ce contrôle a révélé plusieurs failles importantes dans les processus de commande publique, susceptibles de porter atteinte à la régularité juridique des opérations.

### 6.1- Le régime de délégation

#### 6.1.1- Les dispositions applicables

En application de l'article L. 2122-22 du CGCT, le conseil municipal peut déléguer au maire, en tout ou partie et pendant la durée du mandat un certain nombre de ses compétences. La gestion des marchés inférieurs aux seuils définis en matière de procédures formalisées peut être déléguée au maire : « *Le maire peut, en outre, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat : (...) « 4° De prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres d'un montant inférieur à un seuil défini par décret ainsi que toute décision concernant leurs avenants qui n'entraînent pas une augmentation du montant du contrat initial supérieure à 5 %, lorsque les crédits sont inscrits au budget ; »* (version en vigueur du 22 décembre 2007 au 19 février 2009).

La loi n° 2009-179 du 17 février 2009 a supprimé toute condition portant sur les seuils ainsi que sur les avenants. Seule la condition d'une inscription des crédits au budget demeure en matière de délégation de gestion des marchés. Cette loi, outre l'extension de la possibilité de délégation à l'ensemble des marchés, autorise donc l'assemblée délibérante à déléguer à l'exécutif les avenants de l'ensemble de ses marchés, y compris ceux dont le montant excède 5 % du marché initial.

Sans que les limites librement fixées par l'assemblée ne soient assorties de définitions précises au sein du CGCT, il est admis que les délibérations de délégations doivent être circonscrites. Ainsi, une délibération insuffisamment précise, trop large ou ne fixant pas de limites au champ des pouvoirs délégués peut être sanctionnée par le juge administratif au titre de l'incompétence négative de l'assemblée délibérante. Sur ce point, le Conseil d'État a estimé que « *une délégation qui se réduit à retranscrire le texte des articles du CGCT ou même à en étendre le champ en spécifiant la compétence illimitée de l'autorité délégataire est entachée d'illégalité* »<sup>16</sup>.

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

#### 6.1.2- L'examen des délégations en matière de marchés

En application des dispositions de l'article L. 2122-22 4° du CGCT, le conseil municipal de Vernaison a délégué au maire, par délibération du 31 mars 2008, la charge de « *prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres d'un montant inférieur à 206 000 € HT ainsi que toute décision concernant leurs avenants qui n'entraînent pas une augmentation du contrat initial supérieure à 5 %, lorsque les crédits sont inscrits au budget* ».

<sup>16</sup> CE, 2 février 2000, Commune de Saint-Joseph.

Depuis le renouvellement du conseil municipal en mars 2014, celui-ci a renouvelé sa délégation au maire par délibération du 17 avril 2014, en supprimant le plafond de 206 000 € HT.

Ces procédures sont conformes au CGCT.

#### 6.1.3- Le contrôle de l'information transmise sur l'exercice des délégations

De manière générale, l'information transmise sur l'exécution des marchés est faible, voire inexistante. Le recensement exhaustif des documents dépend beaucoup de la qualité de l'archivage des services. La commune a ainsi rarement pu transmettre l'intégralité des pièces demandées à l'occasion du contrôle de la chambre. Par ailleurs, les procès-verbaux des conseils municipaux ne présentent pas de compte rendu exhaustif des marchés passés en procédure adaptée, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2122-23 du CGCT.

La chambre rappelle qu'en vertu des dispositions de l'article L. 2122-23 du CGCT, l'exercice des compétences déléguées impose un compte-rendu régulier au conseil municipal, et ce d'autant plus que dans le cas de la commune de Vernaison, la latitude donnée par la délégation implique qu'en pratique, quasiment tous les marchés échappent à la décision du conseil.

Enfin, la commune ne se conforme pas à ses obligations réglementaires en matière d'information aux tiers extérieurs, en ne publiant pas la liste des marchés conclus et le nom des attributaires, en contradiction avec les dispositions de l'article 133 du CMP.

### 6.2- La gestion des marchés à procédure adaptée

#### 6.2.1- Les règles et principes applicables

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

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

- ♦ seuil de 4 000 € HT jusqu'au 19 décembre 2008, (entre 4 000 € HT et 20 000 € HT, la jurisprudence administrative impose une publicité minimale) ;
- ♦ seuil de 20 000 € HT suite à la publication du décret du 19 décembre 2008, relatif au relèvement de certains seuils du code des marchés publics, qui relève le seuil des marchés dispensés de procédure jusqu'à l'annulation du décret par l'arrêt du 10 février 2010 n° 329100, *M. Perez*, du Conseil d'État ;
- ♦ seuil de 4 000 € HT du 1<sup>er</sup> mai 2010 au 9 décembre 2011 ;
- ♦ seuil de 15 000 € HT à partir du 9 décembre 2011, suite à la parution du décret n° 2011-1853 ;
- ♦ seuil de 25 000 € HT depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2015, suite à la parution du décret n° 2015-1163.

La dispense de procédure n'implique en aucun cas la dispense de mise en œuvre de garanties destinées à respecter les grands principes de la commande publique. Si la publicité et le caractère écrit du contrat sont exigés formellement au-dessus du seuil fixé à l'article 11 du code des marchés publics, il est toutefois fortement recommandé que les commandes, même inférieures, restent passées par écrit, a minima via un échange de lettre(s) ou de devis. La circulaire du 14 février 2012 relative au guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics, rappelle notamment :

*« [...] l'article 28 impose des garanties destinées à respecter les principes de la commande publique. L'acheteur doit veiller à choisir une offre répondant de manière pertinente au besoin; à faire une bonne utilisation des deniers publics ; à ne pas contracter systématiquement avec un même prestataire, lorsqu'il existe une pluralité d'offres potentielles susceptibles de répondre au besoin.*

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

Au-delà du seuil des marchés dispensés de procédure et jusqu'à 90 000 € HT, l'acheteur est libre de déterminer les modalités de publicité « *appropriés aux caractéristiques de ce marché, et notamment à son objet, à son montant, au degré de concurrence entre les entreprises concernées et aux conditions dans lesquelles il est passé* »<sup>17</sup>, l'important étant que la publicité suscite une concurrence garante d'un achat efficace. La publicité ne signifie pas nécessairement publication, mais dans ce cas, il appartient à l'acheteur de conserver toute trace des pièces justifiant des moyens utilisés (courriels, fax...) à destination des entreprises susceptibles d'être intéressées. Ainsi, pour des marchés de faible montant, une demande de devis à quelques entreprises pourrait, selon les cas, être considérée comme suffisante.

De manière générale, l'acheteur doit toujours être en mesure de justifier de son choix *a posteriori*, ce qui implique de garder des traces écrites des procédures de passation et d'examen des candidatures et des offres.

#### 6.2.2- Les lacunes de l'organisation et des procédures internes

La politique d'investissement menée par la commune de Vernaison pendant la période sous contrôle a impliqué la passation de nombreux marchés de travaux.

En ce qui concerne les fournitures, la commune a indiqué que des marchés avaient été conclus, par exemple pour les fournitures de bureau ou encore les produits ménagers, mais ces marchés n'ont pu être produits à la chambre.

<sup>17</sup> Conseil d'État, 7 octobre 2005, Région Nord Pas de Calais.

De manière générale, les lacunes importantes de l'archivage au sein de la commune n'ont pas permis à la chambre de contrôler la commande publique dans de bonnes conditions. Une part importante des archives semble avoir été détruite sans que cela puisse être expliqué. Les pièces produites sont systématiquement très incomplètes, notamment en ce qui concerne la passation des marchés. Les pièces attestant d'une publicité et d'une mise en concurrence des divers marchés sont généralement manquantes, seules les pièces liées à l'exécution étant disponibles. La commune n'a conservé pour aucun marché passé les offres des candidats non retenus. Par conséquent, la chambre n'a pu contrôler systématiquement la réalité des mesures de publicité et de mise en concurrence, ni justifier le choix de certains prestataires récurrents sur la période.

Jusqu'en mars 2014, les marchés publics étaient pilotés par le collaborateur de cabinet du maire, bien que cette mission ne figure pas parmi celles prévues par son arrêté de nomination. Lors de l'entretien préalable, l'ancienne maire a confirmé que son recrutement avait principalement été motivé par l'important programme d'investissement anticipé. Cette mission relève aujourd'hui de la directrice générale des services. La commune a indiqué vouloir recruter rapidement un responsable des marchés publics au sein de son service finances.

Aucun guide de la commande publique, définissant les seuils et les procédures qui en découlent, n'existe à ce jour. Toutefois, la commune a indiqué qu'un tel guide est en cours d'élaboration.

Aucune procédure de recensement des besoins des services n'existe non plus. Cela induit un fractionnement excessif des marchés. À titre d'exemple, entre 2009 et 2014, 42 marchés ont été conclus avec une même entreprise pour des travaux d'aménagement extérieur.

La chambre rappelle les obligations afférentes à l'archivage qui incombent aux collectivités territoriales, et notamment les dispositions introduites par l'article 19 de la loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives modifiant l'article L. 214-3 du code du patrimoine<sup>18</sup>, aux termes desquelles le fait de détourner, soustraire ou détruire des archives publiques sans accord préalable de l'administration compétente, ou d'avoir laissé détourner, soustraire ou détruire ces archives, est passible de sanctions pénales.

### 6.3- Les marchés de maîtrise d'œuvre

Pour ses projets d'investissement les plus importants, la commune de Vernaison a recours à un maître d'œuvre, qui procède notamment à la rédaction du dossier de consultation des entreprises (DCE), assiste la commune dans le choix des entreprises et la passation des marchés, et assure parfois la réception des travaux. Si ce choix se justifie au regard de la taille de la commune, des compétences dont elle dispose en interne ou encore du caractère ponctuel de ces besoins, les modalités de recours à ces prestations d'AMO appellent en revanche des remarques.

<sup>18</sup> « Sans préjudice de l'application des articles 322-2, 432-15, 432-16 et 433-4 du code pénal, le fait, pour une personne détentrice d'archives publiques en raison de ses fonctions, de détourner ou soustraire tout ou partie de ces archives ou de les détruire sans accord préalable de l'administration des archives est puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende.

Est puni des mêmes peines le fait, pour une personne détentrice d'archives publiques en raison de ses fonctions, d'avoir laissé détruire, détourner ou soustraire tout ou partie de ces archives sans accord préalable de l'administration des archives.

Lorsque les faits prévus aux premier et deuxième alinéas sont commis par négligence dans les conditions et selon les distinctions prévues à l'article 121-3 du code pénal, les peines sont d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

La tentative des délits prévus au premier alinéa et le fait, pour la personne visée au deuxième alinéa, d'avoir laissé commettre une telle tentative sont punis des mêmes peines. »



### 6.3.1- Les règles applicables

Selon l'article 74 du code des marchés publics<sup>19</sup>, « les marchés de maîtrise d'œuvre ont pour objet, en vue de la réalisation d'un ouvrage ou d'un projet urbain ou paysager, l'exécution d'un ou plusieurs éléments de mission définis à l'article 7 de la loi du 12 juillet 1985 et par le décret du 29 novembre 1993 ».

L'article 7 de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (dite loi MOP) évoque les éléments de conception et d'assistance suivants :

- ♦ études d'esquisse ;
- ♦ études d'avant-projets ;
- ♦ études de projet ;
- ♦ assistance au maître d'ouvrage pour la passation du contrat de travaux ;
- ♦ études d'exécution ou examen de la conformité au projet, et visa de celles faites par l'entrepreneur ;
- ♦ direction de l'exécution du contrat de travaux ;
- ♦ ordonnancement, pilotage, coordination du chantier ;
- ♦ assistance au maître d'ouvrage lors des opérations de réception et pendant la période de garantie de parfait achèvement.

Les marchés de maîtrise d'œuvre sont soumis aux seuils de procédure définis à l'article 26 du CMP. Ceux d'un montant égal ou supérieur aux seuils de procédure formalisée sont passés selon la procédure du concours. Ils peuvent l'être selon la procédure adaptée si leur montant est inférieur à ces mêmes seuils.

L'assistance à maîtrise d'ouvrage est assimilable à une prestation de service. Les seuils de procédure formalisée pour les marchés de fournitures et de services des collectivités territoriales sont révisés régulièrement et ont beaucoup varié ces dernières années :

- ♦ seuil de 206 000 € HT du 21 décembre 2008 au 1<sup>er</sup> janvier 2010 ;
- ♦ seuil de 193 000 € HT du 1<sup>er</sup> janvier 2010 au 1<sup>er</sup> janvier 2012 ;
- ♦ seuil de 200 000 € HT du 1<sup>er</sup> janvier 2012 au 1<sup>er</sup> janvier 2014 ;
- ♦ seuil de 207 000 € HT depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Au-dessous de ces seuils, l'acheteur est libre d'organiser sa procédure comme il l'entend, dans le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.

---

<sup>19</sup> L'article 74 du CMP a été abrogé par l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics mais était en vigueur pendant toute la période sous revue.

## 6.3.2- Les contrats de maîtrise d'œuvre conclus par la commune

Le contrôle a porté sur les pièces relatives aux contrats de maîtrise d'œuvre suivants :

**Tableau 12 : Contrats d'assistance à maîtrise d'œuvre identifiés entre 2009 et 2015**

Titulaire marché	Objet	N° de marché	Date de passation	Montant initial HT
Entreprise A	Aménagement des abords du groupe scolaire	ND	18/03/2009	19 500,00 €
Entreprise B	Réalisation d'un ossuaire municipal	ND	16/04/2009	9 700,00 €
Entreprise C	Aménagement abords groupe scolaire + jardins du centre	2009-10-MO	12/11/2009	17 000,00 €
Entreprises C et A	Aménagement des abords de l'église	2009-5-MO	02/02/2009	18 750,00 €
Entreprise C	Aménagement de l'extension de la médiathèque	2009-7-MO	11/12/2009	16 000,00 €
Entreprise C	Aménagement abords du restaurant municipal : impasse de la Salle des fêtes	2009-9-MO	07/12/2009	19 550,00 €
Entreprise C	MAPA Petits travaux d'aménagement extérieur	2010-6-MO	ND	ND
Entreprise C	MAPA Extension de l'hôtel de Ville	2011-5-MO	25/07/2011	87 500,00 €
Entreprise C	Réhabilitation local boules	ND	01/02/2012	15 000,00 €
Entreprise C	Réhabilitation club de tennis	ND	02/07/2012	15 000,00 €
Entreprise C	Aménagement du Péronnet	ND	ND	ND
Entreprise A	Aménagements extérieurs et intérieurs des locaux techniques municipaux	ND	ND	ND
Valeur totale HT des marchés d'AMO examinés <sup>20</sup>				218 000,00 €
Valeur totale HT des marchés d'AMO identifiés sur la période				299 650,00 €

Source : Chambre régionale des comptes

Tous les contrats de maîtrise d'œuvre conclus sur la période sont inférieurs aux seuils de procédure formalisée. Cependant, la commune n'a pu apporter la preuve d'une publicité ou d'une mise en concurrence pour aucun de ces marchés, alors qu'au minimum trois contrats conclus depuis 2011 atteignent ou dépassent le seuil de publicité obligatoire en vigueur de 15 000 € HT. L'ancienne ordonnatrice affirme néanmoins que ces règles ont été respectées, sans apporter d'élément complémentaire.

Deux entreprises reviennent quasi-exclusivement comme maîtres d'œuvre sur la période sans qu'il soit possible de justifier les raisons de ce choix récurrent.

La chambre recommande à la commune de formaliser davantage la procédure de publicité et mise en concurrence des marchés de maîtrise d'œuvre afin de se mettre en conformité avec les principes de la commande publique, et de se prémunir ainsi de risques contentieux.

#### 6.4- Les marchés de travaux

D'après le recensement des marchés transmis à la chambre, la commune de Vernaison a conclu des marchés de travaux pour une valeur totale d'environ 4,46 M€ HT sur la période sous revue.

<sup>20</sup> N'inclut pas le coût des contrats de maîtrise d'œuvre « Petits travaux d'aménagement extérieur », « Aménagement du Péronnet » et « Aménagements extérieurs et intérieurs des locaux techniques municipaux » pour lesquels aucune pièce de marché n'a pu être retrouvée.

Pour les marchés de travaux les plus importants et les plus complexes, le Grand Lyon a assuré la maîtrise d'œuvre. Cela a été le cas notamment pour le marché à procédure adaptée de travaux de réalisation de quatre bassins écrêteurs de crues pour la défense contre les inondations du ruisseau de la « Fée des Eaux », conclu le 24 février 2011 pour une valeur initiale de 742 637 € HT.

Aucun marché de travaux n'a été passé selon une procédure formalisée sur la période, tous les marchés conclus étant inférieurs au seuil prévu à l'article 26 du CMP.

6.4.1- *Le respect du caractère raisonnable des délais accordés aux entreprises pour répondre*

Le contrôle a porté sur la procédure de passation des marchés suivants :

**Tableau 13 : Echantillon de contrôle de la procédure de mise en concurrence**

Objet du marché	Date de publication de l'AAPC	Date limite de remise des offres	Délai de candidature	Date de décision d'attribution	Date de notification	Durée du marché	Montant HT signé (en €)
Copie de l'AAPC au dossier							
Bassins écrêteurs de crue "Fée des Eaux"	09/11/09	27/11/09 à 12h	18 jours		23/04/2010	12 mois	742 637,00
Aménagement du parvis de l'église	11/03/10	02/04/10 à 12h	22 jours	03/08/2010	20/09/2010	4 mois	274 104,60
Petits travaux d'aménagement extérieurs	16 au 22/12/10	10/01/11 à 12h	25 jours	01/03/2011	04/03/2011	4 ans	Marché à BC sans mini ni maxi
Travaux de VRD pour l'aménagement des abords du groupe scolaire	21/05/09	05/06/09 à 12h	15 jours (dt w-e de l'Ascension et de Pentecôte)	28/06/2009	28/06/2009	2 mois	135 853,90
AAPC mentionné sans copie							
Fermeture de la toiture-terrace des services techniques municipaux	Site internet à p 02/05/11	ND	ND	27/06/2011	27/06/2011	ND	18 285,00
Réhabilitation du local de tennis	Journal TP et bâtiments n°8533 du jeudi 29/11/12	ND	ND	18/02/2013	18/02/2013	ND	111 755,60
Réhabilitation du local "Boules"	Journal TP et bâtiments n°8533 du jeudi 29/11/12	ND	ND	18/02/2013	18/02/2013	ND	91 239,34
Aménagement du Péronnet - Destruction et désamiantage	Site internet ville à p 21/12/11	ND (le candidat retenu a signé l'acte d'engagement le 18/01/13)	ND	04/03/2013	04/03/2013	ND	88 800,00
Aménagements intérieur et extérieur des locaux techniques municipaux	Site internet ville à p 10/10/13	08/11/13 à 12h	29 jours	03/03/2014	03/03/2014	ND	89 600,00
Masse financière des marchés contrôlés							1 552 275
Rappel valeur totale marchés de travaux passés sur la période							4 460 038

Source : Chambre régionale des comptes

Ces marchés sont les seuls passés sur la période pour lesquels a pu être retracée la diffusion d'un avis d'appel public à concurrence.

L'article 28 du code des marchés publics ne précise pas le délai qui doit être imparti aux entreprises entre la publicité du MAPA et la date limite de remise des offres. Il appartient donc au pouvoir adjudicateur d'apprécier la durée de ce délai raisonnable.

En l'espèce, concernant le marché de travaux d'aménagement des abords du groupe scolaire, un délai de 15 jours – y compris les week-ends de l'Ascension et de la Pentecôte – pour déposer une candidature aurait pu constituer un risque juridique pour la commune en cas de recours d'un candidat évincé, dans la mesure en plus où le cahier des clauses administratives particulières spécifie que l'entrepreneur est sensé avoir pris connaissance des lieux et de tous les éléments afférents à l'exécution des travaux avant la remise de son acte d'engagement. En effet, le juge administratif a déjà considéré<sup>21</sup>, au cas d'espèce, qu'un délai de remise des offres de 16 jours était « *insuffisant pour assurer le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures* », au regard notamment du montant du marché envisagé, de l'urgence à la conclure, de la nature des prestations, de la nécessité éventuelle d'une visite des lieux... De manière générale, le juge administratif<sup>22</sup> considère que les modalités de publicité et de mise en concurrence doivent être fixées en fonction de l'objet et des caractéristiques du marché.

Une meilleure anticipation de ses besoins par la commune lui permettrait de lancer ses procédures de passation des marchés de travaux plus en amont, rendant possible d'allonger les délais de candidature quand bien même il existe des contraintes quant à la date d'achèvement des travaux. Ce faisant, elle se protégerait d'éventuels risques juridiques futurs en cas de recours des candidats évincés.

Les publications sur le site internet de la ville sont impossibles à retracer. La commune devrait veiller à conserver systématiquement une copie de ses avis d'appel public à concurrence au dossier des marchés qu'elle contracte.

La chambre rappelle que la mise en concurrence est une nécessité consacrée par les principes de la commande publique, avec laquelle la commune doit impérativement se mettre en conformité.

#### 6.4.2- *L'analyse des candidatures et des offres*

Une fois le délai de candidature expiré, le maire procède à l'ouverture des plis en présence du maître d'œuvre. L'analyse des offres est réalisée par le maître d'œuvre.

Les rapports d'analyse des offres présentent des degrés d'exhaustivité variés, et consistent parfois en un simple tableau de classement, récapitulant les notes attribuées en fonction des critères annoncés. Ils ne sont pas signés, rendant difficile de retracer le circuit de validation de ces rapports et par conséquent de choix des entreprises.

Cette lacune est parfois palliée par la rédaction d'un rapport de présentation du maître d'ouvrage qui retrace le déroulement de la procédure de passation du marché. Il en ressort que le maître d'œuvre fait part du classement des offres qu'il a établi au maire, et que celui-ci le valide par décision municipale d'attribution du marché prise dans le cadre de sa délégation.

<sup>21</sup> TA de Lille, 16 mars 2011, Société Fornells, n° 1101226.

<sup>22</sup> CE 7 octobre 2005, Région Nord Pas-de-Calais, n° 278732.

Si la rédaction d'un rapport de présentation du maître d'ouvrage n'est pas obligatoire en dehors des procédures formalisées, selon l'article 79 du CMP, cette initiative ponctuelle de la commune constitue un moyen d'améliorer la transparence sur la procédure de passation des marchés à procédure adaptée.

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

En effet, si l'assemblée délibérante est informée en amont de la procédure de consultation par le biais d'une délibération approuvant la signature anticipée des marchés à venir, elle ne dispose pas d'informations relatives à l'attribution des marchés et n'a connaissance ni des prestataires choisis, ni des montants des contrats conclus. L'attribution, sous la seule autorité du maire, des marchés à procédure adaptée ne permet pas aux membres de l'assemblée délibérante d'être informés d'un dépassement substantiel résultant de la procédure mise en œuvre.

L'association d'une commission collégiale composée de membres du conseil municipal à la procédure d'attribution des marchés à procédure adaptée, par des réunions et des propositions formalisées, assurerait une plus grande transparence dans les procédures de consultation mises en œuvre.

#### 6.4.3- *L'analyse du marché de petits travaux d'aménagement extérieurs*

En mars 2011, la commune de Vernaison a conclu un marché à procédure adaptée (MAPA) à bons de commande avec une entreprise spécialiste de l'aménagement extérieur, pour une durée de quatre ans. Ce marché de petits travaux d'aménagements extérieurs a donné lieu à 1 073 077 € HT de bons de commande sur la période, ce qui représente 24 % des dépenses HT liées aux marchés de travaux de la commune sur la période sous revue.

La raison de la passation de ce marché, rappelée dans le rapport de présentation du maître d'ouvrage, repose sur l'estimation de besoins annuels de la commune en termes de petits travaux d'aménagement extérieur à hauteur de 50 000 € à 90 000 € HT. Ce montant est largement sous-estimé au regard des travaux effectivement réalisés dans le cadre de ce marché sur la période, compris entre 160 000 € et 395 000 € HT annuels.

La commune de Vernaison a fait appel à un maître d'œuvre pour établir le règlement de consultation, les cahiers des clauses administratives et techniques particulières, et procéder à l'analyse des offres. Aucune pièce relative à la passation de ce contrat d'assistance à maîtrise d'œuvre n'a pu être produite.

##### 6.4.3.1- *Le choix d'une procédure de passation non réglementaire*

Le règlement de consultation établi par le maître d'œuvre précise qu'il s'agit d'un marché à bons de commande sans montant minimum ni montant maximum pour la durée du marché, conformément à la possibilité donnée par l'article 77 du code des marchés publics (CMP). Néanmoins, la procédure de passation choisie est celle du marché à procédure adaptée. Or, selon le VI. de l'article 27 du CMP, « Si le marché ne fixe pas de maximum, sa valeur estimée est réputée excéder les seuils » fixés à l'article 26 du CMP, en-dessous desquels la procédure adaptée est autorisée.



En conséquence, la procédure de passation de ce marché aurait dû être formalisée, entraînant notamment la publication d'un avis d'appel public à concurrence au Journal officiel de l'Union européenne, et des modalités plus strictes de mise en concurrence. Cette procédure aurait pu permettre à davantage d'entreprises de se porter candidates, et éventuellement à la commune de bénéficier de coûts plus avantageux, dans le cadre d'un marché conclu pour une durée de quatre ans.

Par ailleurs, sur le plan de la gestion, en ne prévoyant aucun montant minimum ni maximum, la commune s'est privée d'un levier de négociation sur les prix des prestations, bien que l'ancienne ordonnatrice estime que le recours à ce marché donnait de toute façon accès à des prix plus intéressants que ceux pratiqués dans le cadre de commandes ponctuelles.

#### 6.4.3.2- *L'impossible contrôle de l'analyse des offres des candidats*

Le délai entre la publication de l'avis d'appel public à concurrence et la date limite de remise des offres était de 25 jours. Le dossier de consultation a été téléchargé par 13 entreprises, deux ont remis une offre.

Le maître d'œuvre a établi son rapport d'analyse des offres le 9 février 2011. Celui-ci n'appelle pas de remarque particulière, l'entreprise sélectionnée ayant obtenu de meilleures notes tant pour les critères de prix que pour les critères techniques.

Néanmoins, en l'absence d'archivage du mémoire technique et des pièces de candidature du deuxième candidat au marché, il est impossible de vérifier que l'entreprise retenue est bien celle qui a proposé l'offre la plus avantageuse.

L'entreprise dont l'offre n'a pas été retenue a été informée par courrier en date du 18 février 2011. Le marché de travaux a été signé entre le maître d'ouvrage et l'entreprise titulaire le 1<sup>er</sup> mars 2011.

#### 6.4.3.3- *L'incertitude sur la durée du marché*

Le cahier des clauses administratives particulières, inclus dans le dossier de consultation des entreprises, évoque un marché d'une durée d'une année civile (2011) renouvelable pour les trois années suivantes. La décision municipale n° 2011-8 du 1<sup>er</sup> mars 2011 approuve ainsi la signature d'un marché pour l'année 2011, avec possibilité de reconduction pour les années 2012, 2013 et 2014.

En revanche, l'acte d'engagement signé également le 1<sup>er</sup> mars 2011, fait référence à une durée globale de validité du marché de quatre ans à compter de sa notification.

Cette incohérence constitue d'une part une source d'insécurité juridique pour ce marché, que la commune aurait facilement pu éviter, et prive d'autre part la commune de la possibilité de mettre fin au marché au terme de la première année si l'entreprise titulaire ne lui donne pas satisfaction, dans la mesure où, en vertu de la hiérarchie des pièces contractuelles, l'acte d'engagement prévaut sur toute autre pièce du marché.

#### 6.4.3.4- *L'exécution d'un marché mêlant prestations de services et travaux*

L'exécution du marché se fait par l'émission de bons de commande par la commune en fonction de ses besoins, sur la base des devis proposés par l'entreprise titulaire conformément au bordereau des prix approuvé lors de la passation du marché. Le maître d'œuvre n'intervient pas à ce stade de l'exécution.

De manière générale, et à l'image des lacunes constatées en matière d'archivage des données relatives aux marchés publics dans la commune, les éléments disponibles sur l'exécution de ce marché laissent entrevoir l'absence de suivi approfondi, d'anticipation et de recherche de cohérence dans les travaux exécutés par l'entreprise titulaire.

Ainsi, entre mars 2011 et janvier 2014, les travaux réalisés recouvrent une diversité d'objets et d'ampleurs. La commune a recours ponctuellement aux services du prestataire suivant ses besoins, sans qu'il soit établi que les travaux s'inscrivent dans le cadre d'études préfiguratives réalisées en amont par la commune, selon une analyse anticipée desdits besoins. La commune sollicite le marché alternativement pour de simples prestations de service (abattage d'arbre, arrosage des espaces verts), et pour des travaux d'aménagement plus conséquents, assimilables à des immobilisations (aménagements paysagers s'inscrivant dans une opération globale de restructuration des bâtiments publics). La qualification du marché en marché de travaux aurait ainsi pu être remise en cause.

Certaines opérations importantes font l'objet de travaux récurrents. Ainsi, la seule opération d'aménagement des abords de l'église a suscité neuf bons de commande et ordres de service entre mai 2011 et avril 2013, pour un montant total de 142 218,93 € HT. L'ampleur de cette opération aurait pu motiver la passation d'un marché spécifique, qui aurait permis une information plus transparente aux élus sur ce projet et son impact financier.

Par ailleurs, l'entreprise titulaire du marché a également été sollicitée, sur la période, pour des travaux qui n'ont pas fait l'objet de bons de commande dans le cadre dudit marché. Certaines factures se rapportent à des opérations qui semblent ne se rattacher qu'à un simple ordre de service. D'autres ne font référence à aucun bon de commande ni ordre de service. Toutes ces pièces ont pourtant été assimilées aux autres pièces du marché, appuyant le constat d'un suivi lacunaire du marché.

Au total, le marché de « Petits travaux d'aménagements extérieurs » a donné lieu, entre mars 2011 et février 2014 (date du dernier bon de commande émis sur ce marché), à l'émission de bons de commande pour un montant total supérieur à 1 million d'euros HT.

#### **6.5- Conclusion**

L'examen du processus de commande publique au sein de la commune a révélé plusieurs anomalies substantielles susceptibles de fragiliser sur le plan juridique les opérations menées.

Tout en concentrant le processus d'achat sous la responsabilité d'une seule personne, la commune n'a pas jugé nécessaire de se doter d'un guide de procédure interne à destination des services, ni d'une procédure formalisée de recensement des besoins. Cela a affecté sa capacité d'anticipation et conduit la commune à s'exposer à des risques contentieux.

Le conseil municipal a largement délégué ses pouvoirs en matière de commande publique au maire. En pratique, il ne se prononce donc sur aucun marché. L'information donnée ensuite par le maire sur l'usage fait de sa délégation reste trop incomplète, au regard de l'importance des travaux conduits par la commune.

De manière générale, alors que sa politique d'investissement volontariste l'a menée à conclure de nombreux marchés sur la période, la commune ne respecte pas un certain nombre de principes fondamentaux de la commande publique (absence de mise en concurrence pour les marchés de maîtrise d'œuvre) et d'obligations de recours à des procédures formalisées (marché à bons de commande sans minimum ni maximum).

La commune doit formaliser ses procédures de commande publique et se garantir des risques juridiques identifiés, y compris pour les achats de fournitures, totalement exclus des marchés jusqu'alors.

**ANNEXE 1 : RÉSULTAT CONSOLIDÉ ET CORRIGE PAR EXERCICE**

Budget	Libellé	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Budget principal	RESULTAT CUMULE DEPENSES AVEC RAR	5 151 329	6 449 046	6 093 881	5 342 008	5 439 176	4 883 093
	RESULTAT CUMULE RECETTES AVEC RAR	5 620 092	6 869 300	6 400 307	5 610 229	5 634 179	4 817 312
	Dont recettes réelles de fonctionnement	3 423 838	3 418 797	3 557 005	3 752 081	3 732 703	3 342 572
	RESULTAT CUMULE AVEC RAR	468 763	420 255	306 426	268 222	195 003	- 65 781
Budget annexe	Dépenses de fonctionnement				488 495	856 917	197 435
	Dépenses d'investissement				485 360	547 353	0
	Report déficit					485 360	547 353
	RESULTAT CUMULE DEPENSES AVEC RAR				973 856	1 889 630	744 788
	Recettes de fonctionnement				488 495	856 917	37 451
	Recettes d'investissement				0	485 360	299 000
	Report excédent						
	RESULTAT CUMULE RECETTES AVEC RAR				488 495	1 342 277	336 451
	Dont recettes réelles de fonctionnement				0	595 000	37 450
	RESULTAT GLOBAL CUMULE AVEC RAR				- 485 360	- 547 353	- 408 337
CONSOLIDATION	RESULTAT CUMULE DEPENSES AVEC RAR	5 151 329	6 449 046	6 093 881	6 315 863	7 328 806	5 627 881
	RESULTAT CUMULE RECETTES AVEC RAR	5 620 092	6 869 300	6 400 307	6 098 724	6 976 456	5 153 762
	Dont recettes réelles de fonctionnement	3 423 838	3 418 797	3 557 005	3 752 081	4 327 703	3 380 022
	RESULTAT CUMULE AVEC RAR	468 763	420 255	306 426	- 217 139	- 352 349	- 474 118
	% des RRF+Résultat reporté	13,24 %	11,09 %	7,90 %	-5,45 %	- 7,67 %	- 13,28 %
	RRF+Résultat reporté	3 539 838	3 790 630	3 879 757	3 985 647	4 595 334	3 570 755

Source : Chambre régionale des comptes d'après comptes administratifs et comptes de gestion





MAIRIE DE

**Vernaison**



Le 22 septembre 2016

*CRC Auvergne, Rhône-Alpes*

KAR A162081 KJF

27/09/2016

*Dossier suivi par Pascal BERTHET  
et Nathalie MERCIER  
Direction générale des services  
par intérim  
Tél. : 04 72 30 50 04  
Fax. : 04 72 30 79 32  
[dq@vernaison.fr](mailto:dq@vernaison.fr)*

**Madame Catherine de KERSAUSON**  
Présidente  
Chambre Régionale des Comptes  
Auvergne Rhône-Alpes  
124 bd Vivier Merle  
CS 23624  
69503 LYON Cedex 3

Madame la Présidente,

J'ai bien reçu votre courrier du 24 août dernier par laquelle vous m'avez fait connaître que la chambre a arrêté ses observations sous leur forme définitive sur la gestion de la Commune de Vernaison au cours des exercices 2009 à 2015.

Après examen du rapport correspondant, je vous informe que celui-ci n'appelle plus de remarques particulières de ma part et que je suis très attentif à ce que les recommandations qui sont portées soient respectées.

Vous souhaitant bonne réception de la présente.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'expression de ma considération distinguée.



André VAGANAY,  
Maire





Vernaison, le 24 septembre 2016

Madame Georgette PALLEJA  
99, route de Givors  
69390 VERNAISON

A

Madame Catherine de KERSAUSON  
Présidente  
Chambre Régionale des Comptes  
Auvergne-Rhône-Alpes  
124 boulevard Vivier Merle  
69503 LYON CEDEX 3

L/RAR

Vos réf : N° D161352

Madame la Présidente,

J'ai bien reçu le 30 août dernier, votre courrier R/AR, par lequel vous m'avez adressé le rapport d'observations définitives, relatives à la gestion de la commune de Vernaison de 2009 à 2015.

Conformément à l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, je vous prie de bien vouloir joindre à votre rapport définitif la présente lettre, accompagnée de l'analyse de mon conseil, à propos de la VEFA dont vos observations figurent à la page 7/41.

En effet, l'interprétation de la Chambre me paraît erronée, car contrairement à ce que le magistrat indique, et bien que je le lui ai précisé, il ne s'agit pas de la réalisation d'un immeuble entier pour le compte de la collectivité, puisque la commune n'a acquis que les locaux annexes d'une opération de plus grande ampleur de 35 logements et d'annexes.

De plus, comme l'a rappelé le Conseil d'Etat, « aucune disposition législative n'interdit aux collectivités publiques de procéder à l'acquisition de biens immobiliers au moyen de contrats de vente en l'état de futur achèvement ».

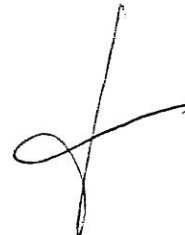
Je joins à la présente, l'analyse juridique de mon Conseil, Maître PROUVEZ, avocat.

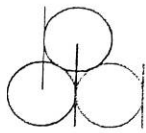
Par ailleurs, votre rapport démontre parfaitement, page 13/41, que « l'absence de rattachement des produits résultant des contrats « petite enfance » avec la CAF de Lyon a artificiellement créé le déficit constaté en 2014 », qui a provoqué comme l'indique la chambre « un déficit de clôture supérieur en 2014 au seuil de 10% des recettes de la section de fonctionnement fixé à l'article L. 1612-14 du CGCT, au-delà duquel le compte administratif d'une commune de moins de 20 000 habitants, peut faire l'objet d'une saisine de la chambre régionale des comptes par le représentant de l'Etat ».

En vous souhaitant bonne réception de la présente,

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs ainsi que de ma sincère considération.

Georgette PALLEJA

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive 'G' followed by a horizontal stroke that loops back under the 'G'.



DEYGAS PERRACHON & ASSOCIÉS  
SCP D'AVOCATS

NOTE D'OBSERVATION SUR LE RAPPORT DEFINITIF  
DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES  
RELATIVE A LA GESTION DE LA COMMUNE DE VERNAISON  
ENTRE 2009 ET 2015

Objet : Griefs tirés du recours à la vente en l'état futur d'achèvement concernant le Centre technique Municipal (page 7 des observations définitives)

Pour : Madame Georgette PALLEJA, ancien Maire, demeurant 99 route de Givors 69390 VERNAISON

I.

La Chambre souligne dans son rapport provisoire en page 7 sur 41 que la COMMUNE DE VERNAISON a eu recours à un contrat de vente en l'état futur d'achèvement pour l'acquisition d'un centre technique municipal.

La juridiction indique que le recours au contrat de vente en l'état futur d'achèvement est en principe interdit aux collectivités « *lorsque l'objet de l'opération est la construction même pour le compte de la collectivité d'un immeuble entièrement destiné à devenir sa propriété et conçu en fonction de ses besoins propres* » CE Sect. 8 février 1991 REGION MIDI PYRENNEES n°57679.

Ainsi que le relève la Chambre, le recours à la VEFA avait fait l'objet d'un choix dont Madame Georgette PALLEJA a rappelé qu'il avait été motivé par des contraintes financières et d'urbanisme particulières dans le cadre de l'aménagement global du PERONNET.

Pour la Chambre, ces contraintes auraient pu être surmontées par un autre moyen que l'utilisation de la VEFA si la Commune avait mieux anticipé ou planifié l'ensemble du projet d'aménagement du PERONNET.

Mais il apparaît que le choix opéré par la Commune est ici critiqué à raison d'un postulat : il aurait existé en l'espèce un écart par rapport à la réglementation, le recours à la VEFA étant par principe interdit aux collectivités dans des circonstances analogues à celles qui ont été rencontrées par la Commune.

Cependant, il est nécessaire de dire que le principe n'est pas en la matière celui de l'interdiction mais au contraire celui de la liberté.



La liberté contractuelle des collectivités locales est un principe de valeur constitutionnelle, par ailleurs érigé en principe général du droit par le Conseil d'Etat (CC 20 janvier 1993 n°92-316 ; CE 28 janvier 1998 Société BORG WARNER n°138650).

Ce principe de liberté a évidemment vocation à s'appliquer à la conclusion par une Commune d'un contrat de VEFA.

Cela fut confirmé d'ailleurs par la Haute Assemblée (arrêt cité par la Chambre, CE Sect. 8 février 1991 n°57679).

C'est donc par exception que le recours à la VEFA doit pour une personne publique être considéré comme interdit.

La restriction posée par la jurisprudence administrative concerne évidemment l'impossibilité pour une personne publique de conclure un tel contrat pour contourner les règles applicables aux marchés de travaux, en faisant édifier par un tiers un bien immobilier destiné à répondre aux seuls besoins propres de la collectivité (Arrêt du 8 février 1991 précité).

Selon la jurisprudence, il apparaît ainsi que le recours à la VEFA n'est pas licite lorsqu'elle porte sur la construction même d'un immeuble, pour le compte propre de la personne publique, l'immeuble étant destiné à devenir entièrement la propriété de cette dernière.

Inversement, la VEFA est légale :

- si elle ne porte pas sur la construction d'un immeuble et ne vise que l'acquisition d'une partie de l'immeuble,
- si l'opération est engagée à l'initiative du vendeur et qu'il s'agit d'un immeuble de caractère banal.

Par surcroît, la Haute Assemblée souligne que le terrain sur lequel doit être édifié la construction ne doit pas appartenir à la personne publique, mais à la personne vendeuse qui s'apprête à exécuter les travaux.

## II.

Au regard des principes qui viennent brièvement d'être rappelés, la légalité de la VEFA utilisée par la Commune pour acheter les locaux qui abriteraient ses services techniques apparaît elle comme douteuse ?

La réponse me paraît devoir être négative et ce pour les raisons suivantes :

Si l'on reprend l'examen successif des critères dégagés par la jurisprudence, l'opération conduite par la COMMUNE DE VERNAISON ne paraît pas critiquable.

En premier lieu, la VEFA ne doit pas avoir pour objet la construction même d'un immeuble destiné aux besoins de la collectivité.

Or, tel n'est pas le cas en l'occurrence puisqu'il s'agissait d'un projet global porté par un promoteur, incluant des logements ainsi que des locaux à usage de bureaux et de locaux d'activités, ces derniers ayant été acquis par la Commune suivant une VEFA en cours de construction et après réalisation d'une division en volume.

En deuxième lieu, il ne peut être soutenu que la construction aurait été réalisée à l'initiative de la Commune en fonction de ses propres besoins et suivant ses propres directives, auquel cas l'opération aurait dû effectivement rentrer dans le champ d'application des marchés publics de travaux.

En l'occurrence, l'opération de construction a bien été réalisée à l'initiative du promoteur immobilier, lequel n'a aucunement procédé à la réalisation d'ouvrages adaptés aux besoins propres de la Commune, cette dernière ayant prévu de conduire ultérieurement les travaux d'adaptation des locaux (à hauteur de 100.000 €).

En troisième lieu, le recours à la VEFA est légal dès lors que l'immeuble n'était pas entièrement destiné à devenir la propriété de la collectivité publique.

On rappellera ici l'existence d'un seul permis de construire initial ayant fait ensuite l'objet d'une division, ce qui montre bien le caractère indissociable de l'ensemble immobilier qui doit être apprécié dans sa globalité (pour la légalité d'une VEFA destinée à la réalisation d'un commissariat alors que sa réalisation ne constitue qu'une partie d'un immeuble destiné pour sa plus grande part à d'autres propriétaires, cf. CE, Avis, 31 janvier 1995 n°356960 ; ou encore CA Bordeaux 19 mars 2002, Communauté Urbaine de BORDEAUX n°97BX01384).

Ainsi ne peut être méconnu pour le cas présent, la destination à usage d'habitation (35 logements) constituant la partie la plus importante du projet global.

En quatrième et dernier lieu, l'immeuble ne peut être regardé ici comme ayant été conçu en fonction des besoins propres de la personne publique.

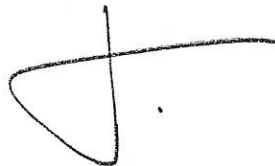
Il n'est pas possible de retenir l'idée selon laquelle l'ouvrage construit serait dans sa conception et son aménagement, ou bien dans sa globalité spécifique aux besoins du service public.

Les locaux acquis en VEFA par la COMMUNE DE VERNAISON se présentaient au contraire comme des ouvrages communs, dont l'aménagement a, encore une fois, été spécifiquement réalisé ensuite sous la maîtrise d'ouvrage communal (cf. CE Avis du 31 janvier 1995 précité ou bien encore, pour l'acquisition en VEFA d'un auditorium, et alors même que des spécifications techniques particulières avaient été données par la Commune en cours de conception du bâtiment : TA Bordeaux 9 mars 2006 AJDA 2005 page 1846).

\*  
\*                      \*

Pour l'ensemble de ces raisons, et en conformité des conclusions de l'étude notariale alors chargée de l'aspect juridique du projet, il n'apparaît pas que le recours à la VEFA puisse en l'espèce être considéré comme illicite au sens des critères dégagés actuellement par la jurisprudence administrative.

Fait à Lyon, le

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'J' and 'P' joined together, with a horizontal line extending to the right.

Jean-Bernard PROUVEZ  
Avocat au Barreau de LYON