



Lyon, le 23 octobre 2015

La présidente

N° D153561

Recommandée avec A.R.

Réf. : ma lettre n° D153169 du 18 septembre 2015

P.J. : 1

Madame 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 Décines-Charpieu au cours des exercices 2008 à 2013. Celui-ci a également été communiqué, pour ce qui les concerne, à vos prédécesseurs.

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'ont fait parvenir à la chambre, dans ce délai, vos prédécesseurs.

En application du même article, vous avez l'obligation de communiquer le rapport d'observations de la chambre, 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.

Madame Laurence FAUTRA

Maire de la commune de Décines-Charpieu

Mairie

Place Roger Salengro

BP 175

69151 DECINES-CHARPIEU Cedex

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 directeur régional des finances publiques de 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, Madame le Maire, l'expression de ma considération la plus distinguée.

Catherine de Kersauson

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

**Commune de
Décines-Charpieu (Rhône)**

Exercices 2008 à 2013

**Observations définitives
délibérées le 18 août 2015**

SOMMAIRE

1-	<u>PRESENTATION DE LA COMMUNE</u>	8
2-	<u>LE CONTROLE PRECEDENT</u>	9
3-	<u>LA SITUATION FINANCIERE</u>	9
4-	<u>LE PATRIMOINE PRIVE DE LA COMMUNE</u>	11
5-	<u>LA FIABILITE DES COMPTES</u>	12
5.1-	Les cessions d'actifs	12
5.2-	Deux domaines où les comptes ne sont pas fiables.....	12
5.2.1-	Le décalage dans le temps dans l'intégration au bilan des encours de travaux	13
5.2.2-	Le non rattachement de charges	13
6-	<u>LES SUBVENTIONNEMENTS</u>	13
6.1-	Les subventions les plus importantes	13
6.2-	Le Toboggan.....	14
7-	<u>LA COMMANDE PUBLIQUE</u>	15
7.1-	Le fonctionnement du service achats marchés publics.....	15
7.2-	La programmation des achats transversaux	16
7.3-	L'organisation interne des procédures de passation	17
7.3.1-	L'examen des délégations en matière de marchés et de l'information transmise ...	17
7.3.2-	Les règles et pratiques internes de passation des marchés à procédure adaptée	18
7.4-	Les irrégularités des marchés d'éclairage public.....	20
7.4.1-	Des conditions d'attribution des marchés qui manquent de transparence	20
7.4.2-	Le recours irrégulier à des avenants de prolongation maintenant l'exclusivité des commandes auprès d'une même entreprise	23
8-	<u>LES RESSOURCES HUMAINES</u>	24
8.1-	Les effectifs	24
8.1.1-	L'évolution des effectifs	24
8.1.2-	L'absentéisme	24
8.2-	Le temps de travail	24
8.3-	Le recours aux non titulaires	26
8.3.1-	Rappel des conditions de recours aux personnels vacataires et contractuels	26
8.3.2-	Le recours irrégulier à des agents vacataires et contractuels	27
8.3.3-	Le recours irrégulier à des agents contractuels sur des postes permanents.....	29
8.4-	La Nouvelle bonification indiciaire (NBI)	30
9-	<u>LE PARC DE VEHICULES</u>	32
9.1-	Les dispositions applicables	32
9.2-	Leur mise en œuvre par la collectivité	32
9.3-	La tenue d'un carnet de bord	32
9.4-	La refacturation à d'autres entités.....	33
10-	<u>LE PROJET « GRAND STADE » : UNE PLANIFICATION INSUFFISANTE ET DES ENGAGEMENTS INCERTAINS</u>	33
11-	<u>ANNEXE 1 : TABLEAUX DE L'ANALYSE FINANCIERE</u>	35
11.1-	Budget principal et budget annexe.....	35
11.2-	Formation de la capacité d'autofinancement	35
11.3-	Ventilation des charges	36
11.4-	Ressources fiscales	36
11.5-	Impôts locaux nets	36
11.6-	Fiscalité reversée.....	37
11.7-	Ressources d'exploitation.....	37
11.8-	Ressources institutionnelles	38
11.9-	Taux d'imposition 2013.....	38
11.10-	Réductions de base 2013.....	38
11.11-	« Capacités contributives » fiscales	39
11.12-	Financement de l'investissement	39

11.13-	Évolution du fonds de roulement	40
11.14-	Évolution de la trésorerie.....	40
11.15-	La dette et l'investissement	41
11.16-	Capacité de désendettement.....	41
12-	<u>ANNEXE 2 : TABLEAUX RELATIFS A LA FIABILITE DES COMPTES.....</u>	42
12.1-	Équilibre comptable des opérations de cessions d'actifs enregistrées au cours de la période 2009-2013.....	42
12.2-	Évolution des soldes débiteurs du compte 21 et créateur du compte 231 en opérations d'ordre non budgétaires.....	42
12.3-	Opérations d'ordre enregistrées par le comptable relatives à l'intégration des en-cours de construction.....	42
13-	<u>ANNEXE 3 : DONNEES STATISTIQUES RELATIVES AU PERSONNEL.....</u>	43
13.1-	Effectifs de la commune (titulaires et non titulaires).....	43
13.2-	Absentéisme ramené à l'effectif permanent	43

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes a examiné les comptes et la gestion de la commune de Décines-Charpieu pour la période de 2008 à 2013. Sa situation financière se caractérise par un excédent brut de fonctionnement et une capacité d'autofinancement (CAF) structurellement insuffisants. Cette fragilité l'a amenée, à financer une part significative de ses investissements par des cessions d'actifs. L'encours de dettes, stable au cours des trois premières années sous revue, a fortement augmenté en fin de période. Néanmoins, il demeure très modéré, comparé à l'encours moyen des communes de même strate démographique. La très forte dégradation de la capacité de désendettement de la commune est imputable bien plus à une faiblesse de la CAF qu'au niveau de la dette elle-même. Pour opérer l'indispensable redressement de sa CAF, la commune dispose de marges de manœuvre réelles en recettes comme en dépenses.

S'agissant de la fiabilité des comptes, le décalage dans le temps dans l'intégration au bilan des en-cours de travaux et le non rattachement de charges à l'exercice faussent l'image comptable de la collectivité.

La commune gère sa commande publique de manière centralisée et structurée. Elle s'est récemment dotée d'une fonction achats qui devrait lui permettre de couvrir par des marchés publics l'ensemble des besoins transversaux en matière de fournitures et de services. Les pratiques récemment développées pour organiser les marchés à procédure adaptée sont désormais formalisées dans un guide interne de la commande publique.

Le manque de transparence des conditions d'attribution des marchés de l'éclairage public a résulté d'une application contestable de la méthode de notation pour l'analyse des offres, d'une organisation peu rigoureuse des négociations menées et d'un processus de validation des choix qui a présenté des faiblesses. De surcroît, le recours irrégulier à des avenants pour prolonger la durée des prestations de service courantes dans ce secteur a conduit à maintenir artificiellement l'exclusivité des commandes auprès de la même entreprise.

En matière de ressources humaines, la commune s'est souvent affranchie de l'obligation légale de pourvoir ses postes en priorité par des agents titulaires en recrutant du personnel par voie contractuelle sans nécessité justifiée.

La commune applique à ses agents un régime de temps de travail dont la durée est inférieure à celle prévu par les dispositions réglementaires, ce qui représente une charge indirecte de 600 k€ par an. En réponse aux observations provisoires de la Chambre, l'ordonnateur a précisé que des négociations étaient engagées avec les partenaires sociaux pour revenir dans la norme dès le début de l'année 2016.

L'octroi des véhicules de fonction et de service n'a fait l'objet d'aucune délibération sur la période et les carnets de bord n'étaient pas tenus ou l'étaient de façon incomplète.

Le projet du « Grand Stade » engage la collectivité à financer des équipements et des charges dont les coûts prévisionnels ne sont recensés dans aucun document officiel approuvé par l'assemblée délibérante, pas plus que dans les engagements hors bilan de la collectivité. Des documents de travail internes font apparaître un montant minimum non financé de 4,2 M€ sur la période 2012-2018. L'ordonnateur, en réponse aux observations provisoires, indique engager un processus de remise à plat des équilibres financiers du projet à travers les partenariats de la commune avec l'Olympique Lyonnais, la Métropole et l'État.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1

Poursuivre le développement de la stratégie de valorisation du patrimoine immobilier lancée à la fin de 2014.

Recommandation n° 2

Mettre en place des indicateurs de performance dans les conventions avec les principales structures subventionnées.

Recommandation n° 3

Développer l'outil de programmation des achats transversaux.

Recommandation n° 4

Poursuivre le processus d'évaluation des emplois permanents correspondant aux besoins pérennes des missions de service public assurées par la collectivité afin d'éviter le recours irrégulier à des non titulaires.

Recommandation n° 5

Formaliser de façon exhaustive les obligations financières de la commune liées au projet du « Grand Stade » à l'aide des outils de programmation budgétaire et des engagements hors bilan prévus par la réglementation applicable aux collectivités locales.

La chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la commune de Décines-Charpieu pour les exercices 2008 à 2013. Les données ont été actualisées jusqu'en décembre 2014.

Le contrôle a été engagé par lettre en date du 14 août 2014, adressée à Mme Laurence Fautra, maire de la commune. Ses prédécesseurs sur la période contrôlée, M. Pierre Credo, et M. Jérôme Sturla ont également été informés les 14 août 2014 et 8 janvier 2015.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- ♦ la situation financière de la commune ;
- ♦ la fiabilité des comptes ;
- ♦ la commande publique ;
- ♦ les ressources humaines ;
- ♦ la gestion du parc de véhicules ;
- ♦ le projet du grand stade.

L'entretien préalable prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 29 janvier 2015 avec Mme Fautra. Il a également eu lieu avec M. Credo le 3 février 2015 et avec M. Sturla le 28 janvier 2015.

Lors de sa séance 5 mars 2015, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 3 juin 2015 à Mme FAUTRA, maire de la commune et MM. CREDOZ et STURLA, ses prédécesseurs sur la période contrôlée et aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites et procédé aux auditions demandées, la chambre, lors de sa séance du 18 août 2015, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

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

1- PRESENTATION DE LA COMMUNE

Située dans l'est lyonnais, la commune de Décines-Charpieu, membre de la Métropole de Lyon, compte 25 794 habitants et s'étend sur une superficie de 17,01 km², au confluent de voies routières importantes (périphérique Laurent Bonnevey et Rocade Est). Elle est reliée au quartier d'affaires de la Part-Dieu et à l'aéroport international Lyon Saint-Exupéry par les transports urbains.

Décines-Charpieu partage avec la ville voisine de Vaulx-en-Velin la zone industrielle de La Soie. Sur son territoire est également implanté un parc d'activités, les Pivolles, qui accueille une vingtaine d'entreprises du secteur industriel.

La commune de Décines-Charpieu compte, parmi ses atouts, une partie du parc naturel périurbain de Miribel-Jonage et une partie de la base nautique sur le lac du Grand Large.

2- LE CONTROLE PRECEDENT

À l'occasion de son précédent contrôle, la Chambre, dans son rapport d'observations définitives du 19 avril 2010 avait appelé l'attention de la commune sur les points suivants, qui ont fait l'objet d'un suivi dans le cadre du présent examen de la gestion :

- ♦ le rattachement correct des charges et produits à l'exercice comptable pertinent ;
- ♦ l'amélioration des conventions entre la collectivité et les associations subventionnées (objectifs, mises à disposition) ;
- ♦ la nécessité d'une analyse prospective sur les besoins de la commune en termes de métiers des agents notamment dans la filière technique ;
- ♦ le recensement des besoins en matière de commande publique ;
- ♦ le suivi des marchés conclus par la commune.

3- LA SITUATION FINANCIERE

La commune de Décines-Charpieu gère un budget principal et un budget annexe « locaux commerciaux du Prainet », service public à caractère industriel et commercial. En 2013, les recettes du budget principal représentaient 99,64 %¹ des recettes consolidées des deux budgets, dont les montants cumulés s'élevaient à 30 302 511 €².

Sur la période 2009-2013, le ratio capacité d'autofinancement (CAF) brute/produits de gestion du budget principal s'est révélé structurellement insuffisant, avec une valeur moyenne de 4,22 %. Ce ratio est nettement inférieur à la valeur cible minimale de 10 % généralement admise.

	2009	2010	2011	2012	2013
Excédent brut de fonctionnement (EBF)	2 328 549	2 749 150	2 793 931	1 644 289	2 370 941
en % des produits de gestion	8,9%	9,9%	10,0%	5,8%	8,2%
CAF brute	1 060 071	1 459 893	1 361 269	657 497	1 337 677
en % des produits de gestion	4,0%	5,3%	4,9%	2,3%	4,6%

Les recettes et les dépenses de fonctionnement ont connu une progression comparable sur la période (+ 10,54 % et + 11,39 %).

	2009	2010	2011	2012	2013
Produits de gestion	26 245 037	27 730 148	27 980 992	28 207 048	29 012 019
Charges de gestion	23 916 488	24 980 999	25 187 060	26 562 759	26 641 078

Toutefois, la baisse annoncée de la dotation globale de fonctionnement (- 1,8 M€ cumulés entre 2014 et 2017) ne pourra qu'engendrer un effet de ciseau qui affectera fortement l'EBF et donc la CAF de la collectivité.

L'analyse des charges fait ressortir des dépenses de personnel légèrement supérieures à celles de la strate (55,98 % en 2013 contre 54,32 %) et un niveau de dépenses de subvention élevé par rapport à la moyenne de la strate³ (152 € par habitant contre 119 pour l'année 2013). La majorité de ces dépenses est relative au centre communal d'action sociale

¹ En raison de son aspect « résiduel », le budget annexe est ignoré dans les développements qui suivent.

² Pour faciliter la lecture, la plupart des tableaux relatifs à l'analyse financière figurent à l'annexe 1 du rapport.

³ Commune de 20 à 50 000 habitants.

et aux quatre centres sociaux de la commune. A ces derniers et au « comité pour nos gosses », la commune consacre un montant annuel total de 1,8 M€.

Décines-Charpieu consent aussi un effort annuel important (entre 800 k€ et 1 M€) pour le centre culturel « Le Toboggan ».

La croissance globale des recettes cache des évolutions contrastées avec des recettes fiscales qui augmentent de façon soutenue, des ressources d'exploitation qui connaissent une hausse plus modérée et des revenus tirés de la fiscalité reversée et des ressources institutionnelles qui s'érodent.

La commune dispose encore d'une certaine marge de manœuvre, puisque ses taux de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties sont inférieurs à ceux de la strate et qu'elle consent des réductions de base plus élevées.

	Commune	Moyenne de la strate
Taxe d'habitation (TH) - y compris TH sur logements vacants (THLV)	17,91 %	18,00 %
Taxe foncière sur les propriétés bâties	19,72 %	23,37 %

Taxe	Réductions de bases accordées sur délibérations		
	En milliers d'Euros	En euros par habitant	Moyenne de la strate
Taxe d'habitation (y compris THLV)	7 625	293	182

(Année 2013 - source DGCL)

En raison des limites imposées par la faiblesse de sa CAF brute, la commune a financé ses récentes opérations d'investissement (+ 57 % en 2012 comparé à 2011, + 37,5 % en 2013 comparé à 2012) par des cessions, qui ont connu un fort pic en 2012 (2,9 M€) avant de se contracter fortement en 2013 (5 k€). Pour la période 2009-2013, le financement propre disponible (15,4 M€) a donc été soutenu à près de 50 % par les produits de cessions d'immobilisations (7,2 M€), lesquels ont permis de faire face à un besoin d'autofinancement cumulé sur la période de 10,8 M€. Ce montant est à rapporter aux 22,4 M€ d'investissements réalisés.

Sur la période, la capacité de désendettement s'est dégradée très fortement pour atteindre plus de 8 années de CAF brute. Ce niveau se rapproche du seuil d'alerte qui se situe autour de 10 ans.

L'effort d'investissement consenti sans ajustement de la CAF a eu pour effet d'affecter fortement le fonds de roulement et la trésorerie.

	2009	2010	2011	2012	2013
Fonds de roulement net global (FRNG) (1)	264 369	1 575 730	814 944	1 483 374	-1 787 297
FRNG en nombre de jours de charges courantes (2)	4,0	22,8	11,7	20,2	-24,1
Besoin en fonds de roulement global	-1 255 665	-593 469	-411 962	-1 195 593	-1 323 687
Trésorerie nette (1)-(2)	1 520 034	2 169 199	1 226 906	2 678 967	-463 609

L'encours de dettes, stable au cours des trois premières années sous revue, a fortement augmenté en fin de période (2012/2011 : + 29,7 % et 2013/2012 : + 27,4 %). Néanmoins, il demeure faible, comparé à la moyenne de la strate, ce qui confirme que la très forte dégradation de la capacité de désendettement de la commune est imputable bien plus à une faiblesse anormale de la CAF qu'au niveau de la dette elle-même.

Endettement	En milliers d'Euros	Euros / habitant	Moyenne de la strate
Encours total de la dette au 31/12/2013	11 302	435	1 092
Annuité de la dette	934	36	133

(Année 2013- source DGCL)

% des produits de fonctionnement	Décines	Moyenne de la strate
Encours total de la dette au 31/12/2013	37,43 %	74,25 %
Annuité de la dette	3,09 %	9,03 %

La commune doit s'employer à restaurer son excédent brut de fonctionnement (EBF) et sa CAF.

4- LE PATRIMOINE PRIVE DE LA COMMUNE

La situation financière de la collectivité doit être relativisée au regard de son important patrimoine.

Au cours du second semestre 2014, la commune de Décines-Charpieu a commencé le recensement de ses biens immobiliers, terrains et logements, n'appartenant pas au domaine public⁴.

De cette enquête, il ressort qu'elle dispose d'un patrimoine privé de :

- ♦ 24 parcelles d'une emprise totale de 148 510 m² ;
- ♦ 56 logements, dont seuls quatre font l'objet d'une valorisation, pour un total de 1,030 M€.

En dépit du caractère parcellaire des informations recueillies au cours de l'instruction, il est possible d'évaluer, sur la base des prix moyens du terrain et du m² habitable, l'ensemble de ce patrimoine au minimum à 25 M€. Or, tout cet actif produisait jusqu'en 2014 un faible revenu de 170 k€ par an, qu'une meilleure gestion aurait permis d'améliorer.

L'optimisation du potentiel patrimonial de Décines-Charpieu se traduit aussi par ses récentes cessions immobilières, qui ont donné lieu à des plus-values importantes (annexe A10.2⁵ des comptes administratifs 2009 à 2012).

Exercices	Bien cédé	VNC	Prix de cession	+/- value
2009	Parcelles de terrains lieudits "La Glayre" et "La Combe"	30 173,94	1 435 434,30	1 405 260,36
2010	Parcelles de terrains rue d'Alsace- rue Elysée Reclus/Av des Bruyères	132 009,41	1 537 380,00	1 405 370,59
2011	Terrain et maison place Roger Salengro, parcelles de terrains ; Av J. Jaurès, rue Marcel Therras	224 846,82	1 293 428,01	1 068 581,19
2012	Parcelles de terrains rue Marceau, Le Réservoir	364 697,64	2 903 350,00	2 538 652,36

(Source : annexes des comptes administratifs)

Au total, la collectivité a réalisé, sur la période 2009-2012, 6 466 625,35 € de plus-value (D676).

⁴ Ne sont donc pas concernés les bâtiments publics et ceux mis à la disposition de diverses structures (CCAS, Toboggan, centres sociaux) qui, en application des dispositions de l'article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques, font partie du domaine public. Ce travail de recensement ne porte pas non plus sur les organismes de logement social dans lesquels la commune détient une participation financière.

⁵ « État des sorties des biens dans le patrimoine de la communes ».

Comptes	2009	2010	2011	2012	2013
D675	119 631,68	171 740,68	227 046,16	369 713,66	31 996,46
D676	1 420 256,82	1 424 208,11	1 077 238,06	2 544 922,36	2 600,00
C775	1 461 187,00	1 558 927,00	1 303 394,54	2 914 636,02	5 700,00
C776	78 701,50	37 021,79	889,68	0,00	28 896,46
(D675+D676)-(C775+C776)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

(Source : balances des comptes de gestion – Application Xemelios DGFIP)

Le recensement opéré par la commune, qui classe les biens en trois catégories⁶, constitue la première étape d'un processus de gestion dynamique de son patrimoine immobilier, que la collectivité est encouragée à poursuivre en terminant l'inventaire et la valorisation de ses biens immobiliers et en mettant en place une vraie politique de loyers, basée sur des critères objectifs d'évaluation du bâti⁷ ; à cet égard, la collectivité a précisé qu'au 1^{er} septembre 2015 plus aucun agent de la ville n'occupera de logement communal à titre gratuit et que « la facturation des charges locatives [aux agents de la ville concernés] était opérationnelle depuis le dernier trimestre 2014 ».

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a aussi indiqué envisager une politique de cession visant à se séparer de « bâtiments publics dont l'utilisation ne renvoie pas aujourd'hui à des nécessités stratégiques particulières », afin de « financer un certain nombre d'investissements d'équipements publics nécessaires, pour faire face à l'évolution démographique de la Ville, en limitant le recours à l'emprunt ».

5- LA FIABILITE DES COMPTES

5.1- Les cessions d'actifs

Les opérations de cessions d'actifs enregistrées au cours de la période 2009-2013 sont comptablement équilibrées (voir annexe 2).

De plus, le rapprochement des indications données par l'annexe relative à la variation du patrimoine (état A10.2, précité) avec, d'une part, le solde du compte 775 et, d'autre part, la contraction des plus ou moins-values, permet de constater que, sur les exercices 2009 à 2012, les renseignements fournis par l'annexe A10.2 sont exacts, donc fiables.

Annexe A10.2 comptes administratifs	2009	2010	2011	2012
Prix de cession	1 461 187,00	1 558 927,00	1 303 394,54	2 914 636,02
Plus ou moins-value	1 341 555,32	1 387 186,32	1 076 348,38	2 544 922,36
Solde des plus ou moins-values (D676-C776)	1 341 555,32	1 387 186,32	1 076 348,38	2 544 922,36

(Source : annexes des comptes administratifs – comptes de gestion)

5.2- Deux domaines où les comptes ne sont pas fiables

Un manque de rigueur comptable a été relevé dans deux domaines : le décalage dans le temps dans l'intégration au bilan des encours de travaux et le non rattachement de charges.

⁶ Difficilement mutable (à conserver à moyen ou long terme), mutable sous conditions (opérations futures, remboursement, extensions, baux commerciaux...) et mutable à court terme.

⁷ La valorisation de la contribution immobilière de la collectivité aux entités utilisatrices de ses bâtiments publics et la mise en place de loyers internes devrait constituer le prolongement logique de cette démarche.

5.2.1- Le décalage dans le temps dans l'intégration au bilan des encours de travaux

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des soldes débiteurs du compte 21 et créditeur du compte 231 en opérations d'ordre non budgétaires :

Immobilisations en cours	2009	2010	2011	2012	2013
Opérations d'ordre D21	1 092 991,28	3 433 373,50	3 303,01	410 322,97	7 738 773,49
Opérations d'ordre C231	0,00	3 538 307,71	0,00	0,00	7 526 692,45

(Source : balances des comptes de gestion – Application Xemelios DGFIP)

Contrairement aux dispositions de la réglementation comptable M14, les immobilisations ne rejoignent donc pas leurs comptes d'imputation définitive dès la constatation de leur achèvement ou au premier janvier de l'exercice suivant. Ainsi, en 2013, ont été intégrés des travaux terminés au 31 décembre 2012, 2011, 2010 et 2009. En 2010, ont été imputés les travaux terminés entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2008. Le détail de ces opérations est donné à l'annexe 2.

5.2.2- Le non rattachement de charges

La collectivité s'est dispensée, « au fil de l'eau », du rattachement de certaines charges à l'exercice pertinent.

Ainsi ont été mandatées et payées en 2014, sur des crédits 2014, les prestations suivantes, correspondant à des services rendus en 2013 :

- ♦ deux factures Fonjep pour 17 431,00 € et 20 890,00 € ;
- ♦ des charges patronales de décembre 2013 pour 10 101,28 € et 7 628,33 €.

6- LES SUBVENTIONNEMENTS

Décines-Charpieu consent un effort important en matière de subventions versées aux associations.

6.1- Les subventions les plus importantes

Le compte administratif 2012, dans sa liste des subventions annuelles versées par la collectivité et supérieures à 75 k€, montre que l'essentiel de ces subventions sont attribuées au CCAS et aux centres sociaux de la commune.

	En €
CCAS – Centre communal d'action sociale	1 567 599
Centre social Françoise Dolto et La Soie-Montabertlet	683 174
Centre social Michel Marillat	488 069
Centre social de la Berthaudière	388 601
CPNG – Comité pour nos gosses	246 430
COS – Comité des œuvres sociales	221 105
Harmonie décinoise	172 760
Maison de la culture arménienne	99 000
Mission locale pour l'emploi et l'insertion des jeunes	75 840

Le suivi des associations qui reçoivent une subvention supérieure à 23 k€ passe par un conventionnement financier. La collectivité a indiqué que les « grands comptes » font l'objet

d'un suivi spécifique, avec comités de pilotage et comités de pilotage techniques associant les élus, les fonctionnaires en charge des dossiers et les directions des structures concernées.

Toutefois, à la différence du Toboggan, les conventions et comptes rendus d'exécution relatifs aux centres sociaux comportent peu ou ne comportent pas d'indicateurs permettant de comprendre leurs objectifs qualitatifs.

En réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur a affirmé sa volonté de « *maîtriser les soutiens financiers aux associations* » et d'encadrer les partenariats par des « *conventions d'objectifs, des plans d'actions et des outils de « scoring » visant à évaluer la qualité de la relation et les impacts des différents partenariats* ». Il a également souligné la mise en place de mutualisation de moyens avec le CCAS.

6.2- Le Toboggan

Ce centre culturel est une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, dont le conseil d'administration est présidé par l'adjoint à la culture. Il comporte un théâtre, labellisé « Scène Rhône-Alpes » et « Plateau pour la Danse », une salle de cinéma classée Art et Essai, labellisée jeune public et membre du GRAC (Groupement Régional d'Actions Cinématographiques), un espace qui accueille six expositions d'art contemporain de septembre à juin, une médiathèque et un espace rencontre.

Les objectifs de cette structure sont bien définis et suivis dans des bilans annuels approfondis et précis, en particulier en matière de politique en faveur du spectacle vivant, laquelle fait l'objet de conventions.

La gestion en régie reflète le choix de la collectivité de conserver une maîtrise sur l'offre et les coûts de la structure ; en particulier, la commune affiche le choix d'une diffusion au plus grand nombre passant par des tarifs accessibles aux publics habituellement éloignés de la culture.

Le Toboggan se présente comme une entité polyvalente qui s'adresse à une audience locale pour une partie de ses activités (médiathèque) et accueille des spectateurs originaires d'horizons beaucoup plus larges pour d'autres. Ainsi, le pourcentage des abonnés aux spectacles non originaires de Décines-Charpieu varie, suivant les saisons, entre 78 et 80 % (source : bilan d'activité du Toboggan 2006-2013).

Or, ce centre culturel est financé principalement par la commune, qui, en 2013, a versé 808 k€ au titre de sa subvention de fonctionnement, sur un total de financement public⁸ de 1 M€. Les revenus liés à l'exploitation du théâtre, du cinéma et du bar ne représentaient en 2012 et 2013 que 20 % environ de l'ensemble des recettes de l'établissement.

À cette contribution de la collectivité, il convient d'ajouter la mise à disposition⁹ des locaux, propriété communale, qui n'est pas valorisée dans les comptes de la structure.

La ville de Décines-Charpieu assure donc l'essentiel du financement du Toboggan. La possibilité pour la Métropole de Lyon d'exercer pleinement la compétence culturelle que la loi

⁸ Région, DRAC, Département et Décines-Charpieu.

⁹ Source : bilan financier du Toboggan. La convention de 1996 de mise à disposition de locaux, de moyens logistiques et humains liant les deux entités prévoit le remboursement à la collectivité des frais de personnel (145 k€ par an).

lui a reconnue¹⁰ à compter du 1^{er} janvier 2015, pourrait conduire à s'interroger sur la gouvernance et le financement d'un centre culturel dont le rayonnement excède très largement le territoire communal. En outre, la qualification par la commune de l'activité du Toboggan comme « activité industrielle et commerciale », peu évidente au regard de la part accessoire des revenus marchands de la structure, plaide plutôt pour une qualification de service d'intérêt public à caractère administratif au sens de l'article L. 2221-10 du CGCT.

7- LA COMMANDE PUBLIQUE

7.1- **Le fonctionnement du service achats marchés publics**

Le service « achats marchés publics » comprend quatre agents. Il est rattaché à la direction des services techniques, réorganisée et renommée direction « patrimoine, moyens techniques, achats publics » en 2012.

De façon à disposer d'une vision transversale de la commande publique, le service « achats marchés publics » est associé à tous les achats d'un montant supérieur à 15 000 € HT. Les services opérationnels ont la charge de définir, programmer et budgétiser leurs besoins tandis que le service marchés les accompagne pour la définition du besoin, la rédaction des pièces administratives, le suivi de la procédure de mise en concurrence, l'analyse des offres, la notification ainsi que la gestion des reconductions et avenants aux contrats. Les relations avec les fournisseurs sont du ressort des services opérationnels¹¹.

Près de la moitié des marchés soumis au contrôle de légalité ont fait l'objet de courriers d'observations du représentant de l'État mettant en évidence un choix par la commune de critères peu pertinents ou un manque de transparence et de rigueur au stade de l'évaluation des offres.

Des irrégularités de procédure ont ainsi été relevées pour des marchés de fournitures d'importance, comme le marché public de denrées alimentaires et pour la principale opération de travaux conduite au cours du mandat, la réhabilitation du groupe scolaire et du centre social La Soie Montarbelet. Le marché de maîtrise d'œuvre de cette opération a été annulé en 2013 par le tribunal administratif faute de motivation du jury, après déferé préfectoral.

La collectivité a indiqué que l'amélioration de l'analyse des offres reste un des axes de travail du service achats marchés publics et des services opérationnels concernés.

Dans le cadre de la réorganisation générale des services qui a eu lieu en octobre 2014, le service « marché » a fusionné avec la direction des finances. Les fonctions de commande publique et d'achats sont désormais distinguées. Un poste d'acheteur a été identifié afin notamment de coordonner le montage des marchés publics transversaux.

Le renforcement de la collaboration entre le service finances et le service marché afin d'améliorer le recensement des besoins, avait été recommandé par la Chambre dans son dernier rapport d'observations définitives.

¹⁰ C'est-à-dire la gestion des équipements culturels d'intérêt métropolitain, issue des compétences du Grand Lyon (article L. 3641-1 du CGCT) et la compétence culturelle du département transférée de plein droit à la métropole de Lyon (article L. 3641-2 du CGCT).

¹¹ Le service achats marchés publics assure aussi la gestion financière des marchés du seul Pôle Patrimoine et Moyens techniques dont il dépend jusqu'en 2014.

7.2- La programmation des achats transversaux

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait relevé des carences en matière d'évaluation des besoins et d'anticipation de ses achats.

Afin de disposer d'une vision globale des achats réalisés par l'ensemble des services opérationnels de la commune et assurer ainsi le respect des dispositions prévues à l'article 27 du code des marchés publics qui imposent de cumuler les besoins en fournitures et services par famille d'achat homogène ou selon une unité fonctionnelle, la direction des ressources financières et de la commande publique a reçu pour mission de programmer et globaliser les besoins récurrents à l'échelle de la collectivité.

Pour ce faire, la commune réalise un bilan par famille des dépenses effectuées hors marché ce qui lui a permis de mettre en œuvre une dizaine de marchés transversaux en matière de gestion des déchets, de fourniture de mobilier, de formation professionnelle, de matériels électriques, de travaux courants pour les bâtiments municipaux.

Plusieurs familles d'achat, considérées comme homogènes par la commune au regard de la nomenclature utilisée, ne font toujours pas l'objet de marchés publics alors que le montant de dépenses dépasse le seuil de dispense de procédure et de publicité en vigueur. Il s'agit notamment des services de représentation juridique représentant un montant annuel de dépenses de 47 719 € TTC, de maintenance des espaces verts d'un montant de 46 974,92 € TTC, de fournitures de quincaillerie d'un montant de 99 077,99 € TTC en 2013 ou de travaux d'impression et de reprographie d'un montant de 66 219, 50 € TTC en 2012.

De plus, l'outil utilisé par la commune ne permet pas le rapprochement des dépenses réalisées hors marchés et celles relevant de la même famille pour lesquelles un marché public est en cours : il ne permet donc pas d'identifier exhaustivement les domaines où les besoins ne sont pas satisfaits par le biais de marchés et d'en déduire le type de procédure à mettre en œuvre au regard des sommes en cause.

Pour procéder à des regroupements, la commune emploie une méthode empirique d'analyse des certificats de paiement et de bons de commande. Pour l'avenir, la nouvelle fonction « achat » a vocation à piloter le recensement exhaustif des besoins de fonctionnement.

En ce qui concerne la fourniture de vêtements professionnels, des commandes hors marché sont encore effectuées. Pourtant, le marché existant a déjà fait l'objet d'avenants en 2012 et 2013 augmentant le maximum annuel de commandes de 15 % pour deux de ses lots. Aussi, pour ce secteur d'achat, l'évaluation des besoins transversaux et la programmation d'un marché global sont à mettre en place.

Par ailleurs, la commune est coordonnateur de cinq groupements de commandes effectuées avec le CCAS pour l'achat des denrées alimentaires, du carburant, du papier, des petits travaux d'entretien et de maintenance du bâti ou avec le Centre social la Berthaudière pour la livraison de repas en liaison froide à destination de la petite enfance. Elle appartient aux

groupements de commandes plus importants coordonnés par le SIGERLY pour l'achat du gaz et par la commune de Villeurbanne pour les fournitures de bureaux.

7.3- L'organisation interne des procédures de passation

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

7.3.1.1- Les dispositions applicables

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

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

(...) 4° De prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres d'un montant inférieur à un seuil défini par décret ainsi que toute décision concernant leurs avenants qui n'entraînent pas une augmentation du montant du contrat initial supérieure à 5 %, lorsque les crédits sont inscrits au budget ».¹²

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

Enfin, selon les dispositions de l'article L. 2122-23 du CGCT, 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.

7.3.1.2- L'application du régime jusqu'en 2014

Entre 2008 et 2014, le conseil municipal a délégué au maire par délibérations successives des 3 avril 2008, 29 juin 2009, 9 février 2012, 3 mars 2012, les actes relatifs à la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés d'un montant inférieur au seuil communautaire¹³ pour les marchés de fournitures et de services et d'un montant inférieur à 500 000 € HT pour les marchés de travaux à partir de juillet 2009. Cette délégation s'étend à la passation des avenants qui n'entraîne pas une augmentation du marché initial de 5 %, puis de 15 % à compter de juillet 2009.

L'examen de l'ensemble des annexes jointes aux procès-verbaux de séance montre que le maire rend compte de la signature des marchés et avenants au conseil municipal conformément aux dispositions de l'article L. 2122-23 du CGCT.

Pour les marchés d'un montant supérieur au seuil de délégation, la commune fait application des dispositions de l'article L. 2122-21-1 du CGCT qui prévoit que : « lorsqu'il n'est pas fait application du 4° de l'article L. 2122-22, la délibération du conseil municipal chargeant le maire de souscrire un marché déterminé peut être prise avant l'engagement de la procédure de passation de ce marché. Elle comporte alors obligatoirement la définition de l'étendue du besoin à satisfaire et le montant prévisionnel du marché. »

¹² Version en vigueur du 22 décembre 2007 au 19 février 2009.

¹³ Seuil de 206 000 € HT en 2008, de 193 000 € HT à compter du 1^{er} janvier 2010, de 200 000 € à compter du 1^{er} janvier 2012.

Ces marchés font l'objet d'une délibération du conseil municipal qui expose l'économie globale du marché, son allotissement éventuel et autorise le maire à lancer la procédure et signer les marchés afférents. Les éléments communiqués sont suffisamment précis, la commune ayant pris en compte les observations du représentant de l'État dans le cadre du contrôle de légalité depuis 2010.

Cependant, pour de nombreux marchés, cette délibération est intervenue postérieurement à la diffusion de l'avis d'appel public à la concurrence, privant ainsi l'autorisation de souscrire le marché avant l'engagement de la procédure de son effet utile. L'autorisation accordée par le conseil municipal qui n'est pas de nouveau amené à se prononcer sur la souscription du marché devrait intervenir avant le lancement de la procédure et par conséquent en amont de la mise en œuvre de la publicité.

7.3.1.3- *Le choix à compter de 2014 d'une délégation totale des pouvoirs au maire*

Par délibération du 5 avril 2014, la commune a fait usage de la possibilité offerte par la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 en donnant au maire, délégation complète de l'assemblée délibérante aussi bien pour les actes liés à la passation que ceux liés à l'exécution et au règlement des marchés, quel que soit leur montant. Le maire, qui rend compte trimestriellement au conseil municipal, est ainsi l'unique décisionnaire pour l'ensemble des marchés. La commission d'appel d'offres n'est compétente que pour les marchés plus ponctuels à procédures formalisées¹⁴ ainsi que leurs avenants entraînant des augmentations supérieures à 5 % du montant initial du marché.

Si une telle délégation apparaît régulière, la sécurisation de l'attribution, sous la seule autorité du maire, des marchés, les plus nombreux, à procédure adaptée, est à mesurer au regard des règles internes de passation mises en place.

7.3.2- Les règles et pratiques internes de passation des marchés à procédure adaptée

7.3.2.1- *La mise en place d'un guide interne de la commande publique*

Par délibérations du 29 juin 2009 et 9 février 2012, un seuil propre à la collectivité, de 500 000 € HT, a été instauré pour les marchés de travaux. Il a été appliqué jusqu'en 2014.

La commune a développé des pratiques internes pour la passation de ses marchés à procédure adaptée.

Les modalités de la publicité ont été adaptées en fonction du montant du marché et la mise en concurrence a été formalisée systématiquement par un dossier de consultation des entreprises complet et un rapport d'analyse des offres. Pour ce faire, les services opérationnels disposent d'une fiche de lancement de marché qui sert de document navette entre ces derniers et le service de la commande publique.

Les étapes de la passation d'un marché à procédure adaptée ont été retracées dans un document très récemment élaboré par les services. Il s'agit de répartir les tâches entre le service de la commande publique et le service opérationnel et de permettre d'identifier la formalisation de ces étapes : validation des critères de choix et des supports de publicité avant envoi de la publicité, réception et analyse des offres, organisation de la négociation, information des candidats non retenus, attribution et notification du marché.

¹⁴ 207 000 € HT pour les marchés de fournitures et services et 5 186 000 €HT pour les marchés de travaux.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que ces documents de travail seraient remplacés par « un guide de référence », en cours de réalisation.

7.3.2.2- *Le choix d'une information systématique des tiers et des candidats évincés*

La commune de Décines-Charpieu a développé l'information préalable systématique des candidats non retenus et la publication des avis d'attribution alors que ces procédures demeurent facultatives pour les marchés à procédures adaptées. La commune respecte également ses obligations en matière de publication annuelle des marchés attribués.

7.3.2.3- *Le recours généralisé à des critères pondérés et des sous-critères annoncés*

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

- ♦ *soit sur une pluralité de critères non discriminatoires et liés à l'objet du marché, notamment la qualité, le prix, la valeur technique [...] D'autres critères peuvent être pris en compte s'ils sont justifiés par l'objet du marché ;*
- ♦ *soit, compte-tenu de l'objet du marché, sur un seul critère, qui est celui du prix.*

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

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

L'examen aléatoire de procédures récentes de passation des marchés, formalisées ou adaptées, montre que la commune applique correctement les règles relatives à la pondération des critères de choix, dont la valeur figure dans les documents de la consultation : avis d'appel public à concurrence et/ou règlement de la consultation. La commune a aussi fréquemment recours à l'utilisation de sous-critères pour définir notamment le contenu du critère classique « valeur technique de l'offre » et ce au regard d'une trame de mémoire technique qui sert de base en matière de travaux.

L'examen des analyses des offres sur les deux dernières années met en évidence l'importance du critère de la valeur technique et le recours ponctuel à d'autres critères non discriminatoires et adaptés à l'objet du marché.

7.3.2.4- *Une pratique développée de la négociation*

Conformément à l'article 28 du code des marchés publics qui dispose que « *le pouvoir adjudicateur peut négocier avec les candidats ayant présenté une offre* » et que « *cette négociation peut porter sur tous les éléments de l'offre, notamment le prix* », la commune procède régulièrement à des négociations avec les candidats dans le cadre de ses procédures adaptées.

Le choix et les modalités de recours à la négociation font l'objet de la fiche navette entre le service opérationnel et le service marché. En complément, un descriptif pratique des modalités de négociation et des règles à respecter, mis en place par le réseau « ressource et territoire » du Grand Lyon, sert de référence à la commune.

Une analyse aléatoire des dossiers de marchés les plus récents démontre que la négociation porte régulièrement ses fruits et permet à la collectivité d'obtenir des prix moindres. De plus les règles de publicité et de traçabilité concernant la négociation sont respectées.

7.3.2.5- *Un circuit d'attribution des marchés à sécuriser*

L'attribution par le maire des marchés se fait sur la base d'une analyse opérée par le service opérationnel, contrôlé par le service marché, quel que soit le montant du marché depuis 2014.

Le conseil municipal n'intervient à aucun moment puisqu'il a délégué la passation et l'exécution de tous les marchés au maire et que la commission d'appel d'offres n'intervient réglementairement que pour les marchés à procédure formalisée, soit ceux supérieurs à 207 000 € HT en matière de services et fournitures et à 5 186 000 € HT¹⁵ en matière de travaux.

Si l'intervention de l'adjointe au maire chargée des finances à certaines étapes de la procédure est gage d'une plus grande transparence, cette dernière intervient sans avoir de délégation en matière de commande publique, délégation qu'il conviendrait d'instituer par arrêté.

Aucune disposition réglementaire n'impose aux collectivités territoriales la constitution d'une « commission marché à procédure adaptée ». Néanmoins, au vu du régime de délégation mis en place à compter de 2014 et de prépondérance du recours aux marchés à procédure adaptée, la création d'une telle commission, formation collégiale restreinte, distincte de la commission formelle d'appel d'offres, et consultée pour avis à l'attribution, contribuerait à garantir la transparence des procédures mises en œuvre.

7.4- **Les irrégularités des marchés d'éclairage public**

Les marchés d'éclairage public de la commune de Décines-Charpieu représentent un montant de dépenses d'environ 1,5 M€ HT pour la période sous revue. Il s'agit de dix marchés soit de services courants de maintenance, conclus pour quatre années après appels d'offres par bons de commandes, soit de travaux portant sur des opérations ponctuelles aux montants variant de 35 000 € HT à 260 000 € HT. L'ensemble de ces marchés ont été attribués à la même entreprise¹⁶ entre 2008 et 2014, à la suite de mises en concurrence effectives auxquelles plusieurs candidats ont à chaque fois répondu.

Plusieurs irrégularités au regard des règles de la commande publique ont été relevées dans le cadre de l'attribution et de l'exécution de ces marchés.

7.4.1- Des conditions d'attribution des marchés qui manquent de transparence

Le manque de transparence des conditions d'attribution des marchés de l'éclairage public résulte d'une application contestable de la méthode de notation pour l'analyse des offres, d'une organisation peu rigoureuse des négociations menées et d'un processus de validation des choix qui a présenté des faiblesses.

7.4.1.1- *Une application contestable de la méthode de notation*

La jurisprudence administrative a précisé que le pouvoir adjudicateur définit librement la méthode de notation pour la mise en œuvre de chacun des critères de sélection des offres

¹⁵ Seuils applicables du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2015.

¹⁶ La Sarl SERP.

qu'il a définis et rendus publics. Toutefois, ces méthodes de notation sont entachées d'irrégularité si, en méconnaissance des principes fondamentaux d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, elles sont par elles-mêmes de nature à priver de leur portée les critères de sélection ou à neutraliser leur pondération et sont, de ce fait, susceptibles de conduire, pour la mise en œuvre de chaque critère, à ce que la meilleure note ne soit pas attribuée à la meilleure offre, ou, du point de vue de l'ensemble des critères pondérés, à ce que l'offre économiquement la plus avantageuse ne soit pas choisie¹⁷.

Pour la quasi-totalité de ces marchés, la commune a fait le choix de retenir classiquement deux critères pondérés de la manière suivante : prix, pour 40 % et valeur technique, pour 60 %. La pondération est définie dans les documents de la consultation : avis d'appel à concurrence et règlement de consultation.

Quant à la méthode de notation, celle du prix s'établit suivant la péréquation suivante :

- l'offre la moins disante obtient le maximum de points (exemple 40/40) ;
- la note de l'offre étudiée = (prix de l'offre la moins disante / prix de l'offre étudiée) x le maximum de points (exemple : 40).

Le calcul des écarts de prix et des écarts de notation du prix pour chacun des marchés montre que le choix d'une telle méthode de notation du prix est régulière et ne conduit pas à réduire de manière significative l'impact des écarts de prix entre les offres¹⁸.

La valeur technique est évaluée au regard d'éléments, également notés, devant être présentés dans son mémoire technique par l'entreprise. Ces éléments sont variables d'un marché à l'autre et ont classiquement trait à la conduite de chantier, à la qualité des produits, à la gestion des déchets et nuisances.

L'évaluation de la valeur technique aboutit pour la première moitié des neuf marchés examinés à une notation très resserrée entre les candidats ou à une notation identique pour tous les candidats, selon une analyse des éléments composant la valeur technique, soit très sommaire soit inexistante.

Cette pratique conduit à neutraliser la pondération de 60 % accordée à la valeur technique, la différence de notation entre les offres se faisant, dans les faits, sur la base du prix : l'offre apparaissant en tête du classement final est systématiquement la « moins disante » et parfois à seulement quelques dixièmes de points près par rapport à l'offre classée en deuxième position.

L'affichage par la commune d'une pondération caractérisée par la primauté de critères techniques qui ne sont pas exploités au stade de l'analyse a pour conséquence le choix d'offres non justifiables au regard des règles qu'elle s'est fixées.

7.4.1.2- *Des modalités de négociation qui ne respectent pas le principe d'égalité de traitement*

Lorsque le pouvoir adjudicateur recourt à la négociation dans les procédures adaptées, celle-ci doit être menée dans le respect des principes de transparence des procédures et d'égalité de traitement des candidats, énoncés à l'article 1^{er} du code des marchés publics.

¹⁷ Considérant du Conseil d'État, 3 novembre 2014, Commune de Belleville sur Loire, requête n° 373362.

¹⁸ Ce que contrôle le juge administratif : Cour administrative d'appel de Bordeaux, 20 novembre 2014, SARL Travaux Publics de l'Est, requête n° 13BX00854.

Les modalités de la négociation sont le plus souvent prévues et régulièrement encadrées au règlement de la consultation pour les six marchés à procédure adaptée examinés. Une fois les offres reçues, l'agent du service technique en charge de l'analyse conserve, conformément au règlement de la consultation, une marge de manœuvre pour recourir ou ne pas recourir à la négociation, laquelle fait l'objet d'échanges écrits formalisés par le service marché.

Dans les faits, la négociation ne porte que sur le prix. Les candidats sont invités à remettre leur meilleure offre financière en confirmant leur offre technique.

Pour les trois marchés à procédure adaptée qui ont fait l'objet d'une étape de négociation, les modalités de recours ont manqué de transparence ou n'ont pas respecté le principe d'égalité de traitement des candidats :

- ♦ soit que l'évolution des propositions suite à négociation n'est pas retracée dans l'analyse des offres laquelle ne présente que le montant des offres négociées sans faire état du montant des offres initiales¹⁹ ou ne présente que le classement final sans présenter le classement préalable avant négociation ;
- ♦ soit que les courriers d'invitation à négocier, tous identiques, ont en réalité pour objet de demander des « *précisions* » ou des « *compléments d'information* » sur les offres remises sans clairement formuler une invitation à remettre une meilleure offre financière ou technique. Aussi, il a été constaté que toutes les entreprises répondent à l'affirmative à la demande de « confirmation » du prix de trois articles identifiés par le pouvoir adjudicateur sauf l'entreprise, habituellement attributaire, laquelle répond par une nouvelle proposition de prix de 15 % à la baisse pour ces mêmes articles ce qui lui permet de se retrouver en tête du classement ;
- ♦ soit que le courriel d'invitation à négocier n'est adressé qu'à l'une des deux entreprises en lice et « retransféré » tel quel à l'unique autre entreprise (celle habituellement attributaire). Cette dernière, sans être formellement invitée à négocier, participe par la suite à la négociation tout en ayant eu l'information par le pouvoir adjudicateur du nom de son concurrent invité à négocier.

7.4.1.3- Les faiblesses du processus de validation du choix de l'attributaire

L'analyse des offres des marchés d'éclairage public est le plus souvent²⁰ réalisée par l'agent du service technique compétent avec l'appui du service marché.

Pour les marchés à procédure adaptée, le rapport d'analyse, document distinct qui renvoie à l'analyse et récapitule la procédure de mise en concurrence suivie, est signé par l'adjoint délégué puis par le maire. Cette co-signature constitue l'étape de validation de l'analyse des offres et vaut attribution du marché quel que soit son montant.

De telles modalités de validation peuvent apparaître insuffisantes au regard du montant supérieur à 100 000€ de certains marchés à procédure adaptée, notamment en l'absence d'une commission consultative interne composée d'élus, ou du point de vue de l'omission ponctuelle d'informer le conseil municipal de l'attribution du marché. En effet, concernant le marché à procédure adaptée au montant le plus important de 254 000 €HT et portant sur l'éclairage de la place Salengro de l'hôtel de ville, aucune information n'a été rapportée au conseil municipal par le maire dans le cadre de ses pouvoirs délégués.

¹⁹ Le tableau d'ouverture des offres non signé permet de déterminer le montant initial des offres: l'entreprise habituellement attributaire consent un rabais important de 9,8 % qui lui permet de proposer une offre financière tout juste inférieure au concurrent mieux placé (lequel n'a accordé qu'un rabais de 2 % sur un prix déjà bas) et de se positionner en tête du classement après négociation par mail. Le mail de la SERP est postérieur de quelques heures du mail du concurrent.

²⁰ Sauf l'analyse des offres du marché de travaux le plus important d'éclairage de la place Salengro de l'hôtel de ville qui a été faite par un prestataire extérieur.

Pour les marchés d'éclairage public qui ont atteint les seuils de l'attribution obligatoire par la commission d'appel d'offres, le choix de l'entreprise attributaire est en principe plus sécurisé. Cependant, le conseil municipal qui a autorisé par anticipation le maire à lancer et signer le marché à bons de commandes de maintenance d'éclairage public en 2013 pour un montant prévisionnel maximum de 600 000 € HT sur quatre ans aurait dû être amené à se prononcer de nouveau avant la signature de ce même marché au montant d'attribution finalement estimé à 840 070,24 € HT (augmentation de 40 %).

Il apparaît de l'ensemble de ces éléments que les marchés d'éclairage public ont été attribués selon une procédure insuffisamment transparente.

7.4.2- Le recours irrégulier à des avenants de prolongation maintenant l'exclusivité des commandes auprès d'une même entreprise

Les besoins récurrents de la commune de Décines-Charpieu en matière de maintenance et de petits travaux sur le réseau d'éclairage public ont fait l'objet, à l'issue de procédures d'appel d'offres, de deux marchés à bons de commande successifs d'une durée de quatre ans.

Le premier marché attribué en 2005 a fait l'objet d'un avenant en 2009 de prolongation de quatre mois dans l'attente de la relance de la procédure de mise en concurrence suite à une première consultation déclarée infructueuse, l'évaluation des besoins s'étant révélée insuffisante.

Le deuxième marché attribué en 2009 a aussi fait l'objet d'un avenant en 2013 d'une durée de six mois afin « *d'assurer la continuité du service avant la nouvelle consultation en appel d'offres* » à lancer.

Le défaut d'anticipation du renouvellement de ces marchés de prestations courantes ne se justifie d'autant moins que le service « marchés » s'était doté d'outils pour assurer la programmation des procédures de mise en concurrence et notamment le renouvellement des marchés publics en cours.

Le recours à de tels avenants est en outre irrégulier au regard des articles 16 et 77 du code des marchés publics qui imposent une durée maximale de quatre ans pour les marchés à bons de commande, ces marchés offrant la souplesse par ailleurs d'un engagement de commandes avec ou sans montant minimum ou maximum. L'encadrement de la durée des marchés à bons de commande, reconductions comprises, répond à l'exigence d'une nécessité d'une remise en concurrence périodique. En prolongeant de quatre à six mois ces marchés, la commune a maintenu avec la même entreprise l'exclusivité de ses commandes alors qu'elle devait faire à nouveau appel à la concurrence.

Ces avenants ont de plus été signés irrégulièrement en l'absence de l'avis²¹ de la commission d'appel d'offres alors que leur montant s'élève chacun à plus de 5 % des montants des marchés initiaux auxquels ils se rapportent respectivement. Il s'agit de l'avenant de 2009 de 54 654 € HT augmentant de 7,6 % le marché à bons de commande initial au montant maximum de 720 000 € HT et de l'avenant de 2013 de 33 644 € HT augmentant de 5 % le marché initial, sans maximum, mais ayant fait l'objet de 667 548 € HT de dépenses initiales. De surcroît, l'avenant de 2009 a été notifié sans avoir un caractère exécutoire, car non transmis au contrôle de légalité, et n'a pas fait l'objet de l'information obligatoire au conseil municipal, le maire n'en ayant pas rendu compte dans le cadre de ses pouvoirs délégués.

²¹ Avis requis en vertu de l'article 8 de la loi n° 95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et délégations de service public.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué son intention de « revoir, au plus vite », ce marché dont la chambre avait relevé « les points majeurs de dysfonctionnement ».

8- LES RESSOURCES HUMAINES²²

8.1- Les effectifs

8.1.1- L'évolution des effectifs

La commune de Décines-Charpieu emploie environ 650 agents, pour un total d'emplois en équivalent temps plein de plus de 400. Au cours de la période examinée, le volume d'emplois en équivalent temps plein est resté stable jusqu'en 2012 et a progressé à compter de 2013 (+ 5,4 %) puis 2014 (+ 4,3 %). Cette évolution s'explique en partie par la création d'un nouvel EAJE (établissement d'accueil de jeunes enfants) et par le transfert du service « petite enfance » à la commune à compter du 1^{er} janvier 2013 puis par l'ouverture de cinq nouvelles classes de maternelle en septembre 2014²³.

La proportion des agents non titulaires est en augmentation ces deux dernières années et s'explique notamment par le recours accru à des contractuels en 2014 dans les secteurs scolaire et de la restauration. Le personnel dédié à l'éducation (administration, écoles, restauration, entretien) représente le quart des effectifs permanents.

Avec 65 % des effectifs, la part du personnel de catégorie C reste stable depuis 2009. L'encadrement intermédiaire, de catégorie B, a diminué tandis que le personnel de catégorie A et A+ a augmenté de 30 %, passant de 5,8 % des effectifs en 2009 à 8 % en 2014.

Répartition des effectifs selon la catégorie

Catégories	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
A+	1,8%	2,0%	2,2%	2,6%	2,4%	2,6%	3,3%
A	4,0%	4,1%	3,9%	4,3%	4,7%	4,4%	4,7%
B	34,2%	28,3%	28,4%	30,3%	29,4%	28,1%	25,0%
C	60,0%	65,6%	65,5%	62,8%	63,5%	64,9%	67,0%

(Source : Direction des ressources humaines Décines-Charpieu)

8.1.2- L'absentéisme

Le taux d'absentéisme à Décines-Charpieu est inférieur à celui des collectivités employant plus de 150 agents²⁴. De plus, depuis 2010, il diminue sauf pour la part des absences liées aux accidents du travail.

8.2- Le temps de travail

L'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 dispose que les collectivités territoriales ont compétence pour fixer les règles relatives à la définition, à la durée et à l'organisation du temps de travail de leurs agents, en tenant compte de leurs missions spécifiques. Ce pouvoir s'exerce cependant dans les limites applicables aux agents de l'État.

²² Les données détaillées relatives aux ressources humaines figurent à l'annexe 3 du rapport.

²³ A cet égard, 28 classes supplémentaires ont été ouvertes en quatre ans sur la commune.

²⁴ Publication Sofcap « Absences au travail pour raison de santé » novembre 2013 indique un chiffre moyen d'absentéisme de 9,1 % en 2012.

Les règles relatives au temps de travail dans la fonction publique territoriale sont précisées par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État, rendu applicable aux agents territoriaux par l'article 1^{er} du décret n° 2001-623 du 12 juillet et 2001.

La durée légale du travail correspond à la durée du travail effectif²⁵. Le temps de travail effectif annuel est fixé à 1607 heures²⁶, depuis la mise en place de la journée de solidarité instituée par la loi du 30 juin 2004, modifiée par la suite par la loi du 16 avril 2008. L'article 2 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 précise que cette durée peut être réduite par l'organe délibérant, après consultation du comité technique, lorsque les missions et les cycles de travail afférents imposent des sujétions particulières, et notamment en cas de travaux pénibles ou dangereux.

Au sein de la commune de Décines-Charpieu, le temps de travail est régi par le protocole d'accord sur l'aménagement et la réduction du temps hebdomadaire de travail au 1^{er} janvier 1999 et le règlement des congés applicables aux agents permanents, adopté par le comité technique paritaire et mis à jour le 19 octobre 2011. Si ces textes prévoient un temps de travail hebdomadaire de 35 h par semaine, les éléments de calcul qu'ils fournissent conduisent à évaluer à moins de 1 607 h la durée de travail annuelle des personnels, la durée annuelle du travail variant d'un service à l'autre. Outre 27 jours de congé et les jours d'ARTT prévus par les textes, s'ajoutent :

- ♦ 2 jours supplémentaires au titre du fractionnement des congés ;
- ♦ 4 jours dits « mobiles » en remplacement des « ponts » traditionnels ;
- ♦ jusqu'à 4 jours d'ancienneté ;
- ♦ jours pour événements exceptionnels ;
- ♦ des autorisations spéciales d'absence et « congés spécifiques » aux contours plus indéfinis.

Ces congés sont irrégulièrement décomptés en heures au lieu d'être appréciés en jours ouvrés, comme le requiert l'article 1^{er} du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux²⁷.

La prise en compte de ces jours ne permet pas de cumuler les 1 607 heures légales prévues par les textes susmentionnés. Ce constat est confirmé par les termes de la note cadre sur l'annualisation du temps de travail applicable à compter du 1^{er} septembre 2014²⁸ qui prévoit que « *la base de l'annualisation est de 1544 heures* ».

L'ensemble de ces dispositions avantageuses peut être évalué à 15,7 équivalents temps plein, ce qui correspond à un surcoût annuel d'environ 600 k€.

En outre, il n'apparaît pas que le régime appliqué ait été formellement adopté par le conseil municipal, ce qui est pourtant une condition de sa validité, selon le dernier alinéa de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, en vertu duquel : « *Les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de*

²⁵ L'article 2 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 définit celui-ci comme le temps pendant lequel les agents sont à la disposition de leur employeur et doivent se conformer à ses directives sans pouvoir vaquer librement à des occupations personnelles.

²⁶ Ces 1607h constituent à la fois un plafond et un plancher : CE, 9 octobre 2002, n° 238461, Fédération interco CFDT; CE, 9 juillet 2010, n° 310910, Ministre de l'agriculture et de la pêche.

²⁷ CAA de Paris du 29 janvier 2008, n° 06PA01869, Commune d'Asnières sur Seine : est irrégulière la note interne décomptant les jours de congés en heures travaillées.

²⁸ Mise en place à la suite de la séance du CTP du 28 février 2014.

travail dans la fonction publique territoriale peuvent être maintenus en application par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement prise après avis du comité technique, sauf s'ils comportent des dispositions contraires aux garanties minimales applicables en matière de durée et d'aménagement du temps de travail ».

Faute d'avoir pris une délibération sur le temps de travail, la commune de Décines-Charpieu doit donc revenir au droit commun. En réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur indique que « *des négociations sur le temps de travail seront engagées avec les partenaires sociaux dès le début de l'année 2016 pour revenir dans les normes* ».

8.3- Le recours aux non titulaires

8.3.1- Rappel des conditions de recours aux personnels vacataires et contractuels

Les cas de recours à des non-titulaires sont mentionnés à l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale. Le statut des vacataires a été défini par la jurisprudence.

Pour pourvoir des emplois non permanents, les collectivités territoriales peuvent recruter :

- ♦ des agents contractuels pour faire face à un besoin lié à un accroissement temporaire ou saisonnier pour de courtes durées sur des périodes discontinues²⁹ ;
- ♦ des agents vacataires dès lors que trois conditions sont remplies :
 - le recrutement correspond à un besoin ponctuel³⁰ ;
 - la rémunération est attachée à un acte, rémunéré selon un taux horaire ou sur la base d'une vacation décidée par délibération ;
 - la spécificité de la fonction : le recrutement doit correspondre à une tâche précise.

Pour pourvoir des emplois permanents, les collectivités territoriales peuvent recruter des agents contractuels:

- ♦ pour assurer le remplacement momentané de titulaires ou agents contractuels absents en raison de congés annuel, de maladie, ou parental, et ce pour la durée de l'absence de l'agent ;
- ♦ lorsque le poste ne peut être pourvu par voie statutaire :
 - dans l'attente d'un recrutement d'un fonctionnaire³¹ ;
 - dans l'impossibilité de recruter un fonctionnaire, soit que la procédure légale de recrutement n'ait pu aboutir au choix d'un titulaire répondant aux fonctions requises ou aux besoins du service³², soit qu'il n'existe pas de cadre d'emploi susceptible d'assurer les fonctions correspondantes³³.

Pour recruter un vacataire, l'autorité territoriale doit prendre une délibération précisant la mission de l'agent, la date et la durée de la vacation, la rémunération étant fixée librement par la collectivité.

²⁹ Douze mois maximum sur une période de dix-huit mois consécutifs dans le premier cas et six mois maximum pendant une même période de douze mois consécutifs dans le deuxième cas.

³⁰ Le volume d'heures effectuées n'importe pas.

³¹ Sur la base d'un contrat d'un an renouvelable une fois.

³² Dispositif qui ne concerne que les emplois du niveau de la catégorie A.

³³ Contrat de trois ans renouvelable une fois.

8.3.2- Le recours irrégulier à des agents vacataires et contractuels

Pour la période de 2008 à 2014, la commune de Décines-Charpieu a recruté des vacataires et contractuels « en renfort » ou « en remplacement », principalement dans les secteurs de la surveillance-animation, surveillance périscolaire, pour le service de restauration scolaire et celui du centre nautique sur des postes qu'elle qualifie de non permanents. Ceux-ci ont augmenté en 2014, représentant 38 % (257 agents) de l'effectif total (664 agents) soit 49 ETP.

Tableau 4 : Effectifs vacataires et non titulaires sur emplois non permanents

Statuts	2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	Nb	ETP												
Vacataires et non titulaires sur postes « non permanents » (hors assistantes maternelles et contrats aidés)	306	35	250	35	248	37	256	35	219	28	220	35	257	49
Dont Vacataires** et contrats horaires	287	25	224	26	230	30	245	30	205	23	200	23	221	23
Dont Remplacements et renforts	19	10	26	9	18	7	11	5	14	5	20	12	36	26

(Source : direction des ressources humaines Décines-Charpieu)

L'essentiel des vacataires recrutés pour la surveillance au sein du centre nautique, de la cantine, des études ou animation périscolaire, sont régis par deux délibérations du 10 octobre 2002 et 26 juin 2012, lesquelles prévoient le taux de rémunération, mais ne précisent pas les temps de vacation³⁴, ce qui contrevient aux dispositions de l'article 3 du décret n° 88-145 du 15 février 1988.

Certains vacataires réalisent au sein du centre nautique des surveillances régulières sur la base d'arrêtés de vacation qui se succèdent ou alternent depuis plusieurs années avec des contrats pour remplacer un agent ou pour intervenir en renfort (pour exemples : trois vacataires éducateurs des APS sont recrutés depuis deux voire trois années et demi pour des missions correspondant respectivement à 74 % d'1 ETP, 48 % d'1 ETP et 39 % d'1 ETP réalisés).

Le juge administratif contrôle de manière rigoureuse le bon usage de la notion de vacataire par l'administration, ce contrôle pouvant, le cas échéant, conduire à une requalification du contrat de vacataire en contrat d'agent non titulaire affecté à un emploi permanent³⁵.

La majorité des agents contractuels de « renfort » ou « remplacement » sont affectés à des missions polyvalentes ou d'entretien en restauration scolaire ou à des fonctions d'ATSEM³⁶ et ce sur des postes qualifiés de non permanents par la commune. Ces personnels réalisent pour l'essentiel des tiers temps ou temps pleins.

En principe, seul le recours à des contractuels en cas d'accroissement temporaire ou saisonnier est possible pour des besoins non permanents. Quant au remplacement d'agents, celui-ci s'opère sur des postes permanents identifiés pour la durée de l'absence de l'agent.

L'ancienneté d'un échantillon de quinze agents sur des missions d'adjoint technique de 2^{ème} classe ou d'ATSEM à temps plein montre que leur emploi ne répond pas à un surcroît d'activité mais satisfait un besoin permanent de la commune pour assurer le fonctionnement de la restauration scolaire et des écoles. L'examen de huit dossiers met en évidence des

³⁴ Parmi les 221 vacataires, 193 agents correspondant à 15 ETP sont recrutés comme vacataires à la surveillance d'étude, de cantine et d'animation scolaire : la liste des noms des 193 agents n'apparaît pas dans les données transmises.

³⁵ CAA de Lyon n° 98LY00074 du 25 octobre 1999.

³⁶ Agent Territorial Spécialisé des Écoles Maternelles.

recrutements sur des emplois d'agents techniques de 2^{ème} classe pour assurer tout type de remplacement à l'entretien, la garderie ou la surveillance, sur la base de contrats initiaux ayant fait l'objet d'une vingtaine d'avenants de prolongation ou contrats successifs sur quatre à six années continues (recrutements initiaux en date des 23 janvier 2009, 3 septembre 2009, 8 mars 2010, le 8 octobre 2010, 18 novembre 2010, 11 février 2011, 30 mars 2011, 7 novembre 2012).

L'activité de nombreux agents vacataires et contractuels répond ainsi manifestement à un besoin permanent de la commune en postes à temps complets ou non complets³⁷, eu égard à la durée hebdomadaire de leur service, souvent depuis plusieurs années.

Or sur la période 2008/2014, les emplois budgétaires créés par l'organe délibérant sont en moyenne de 400 postes. Ces emplois, qui correspondent aux besoins permanents de la collectivité sont pourvus à 93 % ce qui laisserait à la commune une marge de manœuvre pour pourvoir les postes restants : parmi ceux-ci, trois postes d'ATSEM et quatre postes d'adjoints techniques 2^{ème} classe sont créés et restent à pourvoir au tableau des effectifs 2014.

Quand bien même ces sept postes seraient pourvus³⁸, le tableau des emplois ne reflèterait que très imparfaitement les besoins de la collectivité.

Effectifs des services communaux	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Effectifs budgétaires	391	381	385	369	382	412	416
Effectifs pourvus dont NT	355	356	362	362	341	388	390
Différence effectifs budgétaires et pourvus	36	25	23	7	41	24	26
Effectifs pourvus/Effectifs budgétaires	90 %	93%	94%	98%	90%	94%	93%

(Effectifs budgétaires et effectifs pourvus source : extrait des comptes administratifs et données de la commune 1, 2, 3 Tableau des effectifs emplois permanents au 31/12/2014).

Aussi, la présentation qui est faite des effectifs dans les différents documents budgétaires n'est pas toujours fidèle à la réalité puisqu'un certain nombre d'agents, employés comme vacataires ou contractuels correspondent à des besoins en fait permanents.

La méconnaissance par la commune de ses besoins en effectifs permanents dans les filières technique³⁹, sociale⁴⁰ et sportive⁴¹ ne permet pas d'affirmer que la commune ait procédé à une analyse prospective de qualité des métiers, telle que recommandée par la chambre à l'issue de son précédent contrôle.

Depuis 2010, les organigrammes successifs font néanmoins apparaître, au sein de la direction des ressources humaines, un service dédié à la gestion prévisionnelle des emplois et compétences (GPEEC).

L'ordonnateur a précisé dans sa réponse aux observations provisoires que le conseil municipal avait décidé en juillet 2015, la création de sept emplois pérennes qui manquaient dans l'organigramme.

³⁷ L'article 5-1 du décret n° 91-298 du 20 mars 1991 portant dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps non complet permet aux communes quel que soit le nombre d'habitants de ces structures, de créer des emplois à temps non complet pour l'exercice des fonctions relevant du cadre d'emplois des agents d'entretien et des agents spécialisés des écoles maternelles.

³⁸ Les agents techniques 2^{ème} classe peuvent être mis en stage en vue leur titularisation sans réussite de concours préalable.

³⁹ Pour ce qui concerne notamment les agents techniques.

⁴⁰ Pour ce qui concerne notamment les ATSEM.

⁴¹ Pour ce qui concerne notamment les éducateurs des activités physiques et sportives.

La collectivité estime pouvoir transformer 10 à 15 postes en emplois permanents dans un délai de 24 mois en veillant au strict respect des règles de recrutements d'agents contractuels.

8.3.3- Le recours irrégulier à des agents contractuels sur des postes permanents

Sur la période de contrôle, un quart des dossiers des agents contractuels recrutés sur des postes permanents qui n'ont pu être pourvus par voie statutaire⁴² a été examiné. Il s'agit d'une douzaine de dossiers lesquels présentent des irrégularités.

8.3.3.1- La publicité et la sélection défectueuses

Si les collectivités peuvent recruter des contractuels dans les cas prévus par la loi, elles doivent toutefois établir que le recours à des agents non titulaires résulte d'une recherche infructueuse mais effective de fonctionnaires pour occuper des postes vacants, que des mesures de publicité du poste et une procédure de sélection documentées permettent de justifier.

Concernant les règles de publicité, « lorsqu'un emploi est créé ou devient vacant, l'autorité territoriale en informe le centre de gestion compétent qui assure la publicité de cette création ou de cette vacance. »⁴³ Cette obligation de déclaration préalable vaut quel que soit le mode de recrutement, y compris lorsqu'il s'agit d'un agent non-titulaire⁴⁴. Lorsqu'un acte d'engagement arrive à échéance, l'emploi concerné doit également faire l'objet d'une déclaration de vacance avant de procéder éventuellement au renouvellement du contrat⁴⁵.

À plusieurs reprises, la ville de Décines-Charpieu n'a pas respecté cette obligation, les agents contractuels ayant de fait été choisis par la collectivité, avant qu'elle ne fasse procéder à des mesures de publicité (c'est le cas des vacances d'emplois postérieures à la signature du contrat pour le poste de chef de projet foncier, urbanisme et aménagement ou au renouvellement du contrat pour le poste d'instructeur des autorisations d'urbanisme) ce qui aurait pu entraîner l'annulation des recrutements en cas de contentieux. Dans d'autres cas, le délai entre la date de la déclaration de vacance au centre de gestion et la date de signature du contrat, inférieur à quinze jours (13 jours pour le poste de « community manager », 7 jours pour le poste de conseiller en organisation, 1 jour pour un poste d'animateur-éducateur sportif) ne peut être regardé comme raisonnable et comme ayant rendu possible une réelle publicité.

Certains postes essentiels ont été pourvus sans publicité permettant la recherche externe de candidats (poste de chargé de développement durable et agenda 21 proposé directement pour trois années supplémentaires à l'agent contractuel en place qui avait initialement été régulièrement recruté pour un an, poste de directeur général des services proposé au directeur des ressources humaines par un simple « *avenant* » à son contrat initial à durée indéterminée, modifiant les fonctions et la rémunération de l'agent).

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a précisé que la situation du directeur général des services a été régularisée par la signature d'un nouveau contrat tenant compte des remarques du contrôle de légalité.

Concernant la procédure de sélection, le recrutement des agents doit révéler l'échec de la recherche effective d'un titulaire.

⁴² Cas de recours des articles 3-2 et 3-3 alinéa 2 et 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

⁴³ Article 41 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

⁴⁴ CE, 14 mars 1997, Département des Alpes-Maritimes, n° 143800.

⁴⁵ CAA Bordeaux, 10 juin 1996, 95BX00570.

Or, la majorité des dossiers de recrutements pourtant récents n'ont pu être produits : c'est le cas des postes de directeur général adjoint chargé des ressources humaines recruté par un cabinet extérieur, d'attaché principal chargé de mission Grand stade, de conseiller méthode organisation, de « community manager », d'éducateur des APS.

Des éléments de contexte pour le recrutement de certains d'entre eux ont été apportés par le service des ressources humaines qui confirme qu'il n'y a pas eu de recherche de fonctionnaire, sans justification valable.

Parmi les cinq seuls dossiers produits, un seul permet de justifier la recherche effective et infructueuse de titulaire pour pourvoir au poste vacant d'instructeur des autorisations d'occupation des sols.

Les autres recrutements concernent des auxiliaires de puériculture ou d'éducateurs de jeunes enfants qui ont eu lieu après entretiens sans procès-verbaux ; l'un d'entre eux a abouti sans justification écrite⁴⁶ au recours à un agent contractuel en lieu et place d'un autre candidat sur liste d'aptitude ayant postulé et été reçu en entretien.

Pour la quasi-totalité des contrats examinés, la ville de Décines-Charpieu n'est pas en mesure de justifier la nécessité de recruter un candidat contractuel par rapport à un titulaire ou a procédé au recrutement par contrat en s'affranchissant de l'obligation de pourvoir ces postes en priorité par des agents titulaires.

8.3.3.2- *La rétroactivité et les mentions imprécises des contrats*

Certains contrats de recrutement ont un caractère rétroactif, dans la mesure où ils ont été signés après la date d'entrée en fonction de l'agent qu'ils stipulent eux-mêmes. Ces retards sont variables et peuvent aller de quelques jours à plus d'un mois (cas des postes d'instructeur des autorisations d'occupation des sols et de community manager). La commune pourrait remédier facilement à ce type de dysfonctionnement en anticipant la signature du contrat avant l'entrée en fonction de l'agent, particulièrement lorsque ces contrats sont signés pour des durées d'un à trois ans.

Aucun des contrats examinés ne fait référence à l'article de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 en vertu duquel il est établi se contentant de la formule « *poste ne pouvant être immédiatement pourvu par voie statutaire* » sans distinguer s'il s'agit de faire face temporairement à la vacance d'un emploi (article 3-2) ou si la nature des fonctions ou les besoins des services justifient (article 3-3). La majorité des contrats ne mentionne ni ne définit le poste occupé, les fonctions de l'agent étant très largement décrites par la seule reprise de la définition réglementaire du cadre d'emploi ou du grade auquel est rattaché l'agent. Or ces mentions sont obligatoires.

8.4- **La Nouvelle bonification indiciaire (NBI)**

Instituée par la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991, la nouvelle bonification indiciaire a pour objet de valoriser certains emplois comportant une responsabilité ou une technicité particulière par l'ajout d'un certain nombre de points d'indice majorés⁴⁷, à l'indice de l'agent qui en bénéficie.

La commune de Décines-Charpieu accorde la NBI à 216 agents sur 374 agents titulaires, soit plus de 55 % d'entre eux. Cette proportion relativement importante s'explique en large partie par l'application des dispositions du décret n° 2006-780 du 3 juillet 2006 qui ouvre la possibilité d'attribuer la NBI à des agents exerçant leur fonction dans des zones à caractère

⁴⁶ La justification a été apportée a posteriori lors du contrôle par la responsable du service GPEEC.

⁴⁷ Valeur du point d'indice au 1^{er} juillet 2010 : 4,63 €.

sensible (un tiers du nombre des bénéficiaires). Les autres motifs d'attribution de la bonification sont essentiellement l'encadrement (17 % soit 36 agents) et l'accueil (26 % soit 57 agents).

Les fonctions d'encadrement permettent aux agents qui en sont responsables de bénéficier de 15 à 25 points de bonification indiciaire. L'annexe du décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 ouvre trois cas à ce titre : le premier est réservé aux agents qui assurent l'encadrement d'un service de plus de 20 personnes (25 points), le deuxième concerne les responsables d'un service requérant des compétences techniques particulières, sans indication d'un nombre minimum d'agent dans le service (25 points) et le troisième concerne les agents en charge de l'encadrement de proximité d'une équipe à vocation technique d'au moins cinq agents (15 points).

L'encadrement nécessitant des compétences techniques particulières pour le bénéfice de la NBI concerne certains secteurs énumérés par le décret (la gestion des ressources humaines, gestion des achats et des marchés publics, gestion financière, gestion immobilière et foncière, contentieux ou actions liées au développement et à l'aménagement de la collectivité). Or les fiches de postes du responsable des moyens généraux au sein du pôle accueil, du responsable du service état civil, du responsable du service informatique, du webmestre technique (qui n'assure par ailleurs aucun encadrement), de la chargée des relations internationales et de la responsable du service scolaire et activités périscolaires ne requièrent pas de technicité dans les domaines énumérés. Ces responsables peuvent en outre recourir à la technicité des services distincts des finances, des ressources humaines ...

La situation des agents bénéficiant d'une bonification indiciaire au titre des fonctions d'accueil a également été examinée. Les fonctions « d'accueil à titre principal » supposent que l'agent exerce effectivement des fonctions d'accueil et non qu'il soit simplement en contact avec le public. Il en résulte que les contacts professionnels, entre services, ne paraissent pas pouvoir être assimilés à des fonctions d'accueil du public. Par ailleurs, il ne suffit pas que la mission d'accueil soit l'une des missions de l'agent pour ouvrir le droit au bénéfice de la NBI, encore faut-il qu'elle constitue la part prépondérante de son activité ce qui signifie qu'il doit consacrer plus de la moitié de son temps de travail total à des fonctions d'accueil du public pour prétendre à la bonification⁴⁸.

Les fiches de poste d'une vingtaine d'agents percevant la NBI ne font pas état d'une mission d'accueil du public ou ne la mentionnent que comme une attribution ponctuelle.

Au sein du service des ressources humaines, qui n'a, a priori, pas de raison d'avoir des contacts fréquents avec le public, pas moins de onze agents (huit assistantes affectées à des tâches de soutien administratif, un chargé de formation, deux conseillères en ressources humaines), sur un effectif de quinze, bénéficient de la NBI au titre de l'exercice de fonctions d'accueil à titre principal.

Les autres postes concernés sont ceux de coursier, de trésorier et secrétaire du COS, agent de reprographie, assistante au sein de la direction du Toboggan, gestionnaire comptable au sein de la direction des finances, assistante au sein de la direction animation-vie sociale, assistante au service informatique.

Ainsi, au moins un tiers des agents bénéficiant de la NBI au titre des missions d'accueil ou de l'encadrement requérant des compétences techniques particulières n'en remplissent pas les conditions.

⁴⁸ Conseil d'État, 15 mai 2013, requête n° 346764, Commune d'Aix-en-Provence.

La commune devrait faire preuve de davantage de rigueur dans ses décisions d'accorder le bénéfice de la nouvelle bonification indiciaire.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué qu'un travail était en cours pour vérifier les règles d'attribution de NBI avec un objectif de régularisation au 31 décembre 2015.

9- LE PARC DE VEHICULES

9.1- Les dispositions applicables

L'article 34 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 précise les conditions de mise à disposition de véhicules municipaux.

Il se combine avec l'article 21 de la loi du 28 novembre 1990, qui régit l'octroi d'un véhicule de fonction aux titulaires d'un emploi fonctionnel⁴⁹ et avec la circulaire du 5 mai 1997 relative aux conditions d'utilisation des véhicules de service et des véhicules personnels des agents de l'État.

Une délibération est nécessaire, qui doit arrêter, notamment, pour chaque véhicule, le périmètre de circulation consenti à son utilisateur et l'autorisation ou non de remisage à domicile.

9.2- Leur mise en œuvre par la collectivité

Au sein de la commune de Décines-Charpieu, l'octroi de véhicules, de service ou de fonction, n'a jamais fait l'objet d'aucune délibération.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué qu'à son arrivée en avril 2014, la commune disposait de douze véhicules de services. La commune ne dispose plus désormais que de quatre véhicules « de fonction », pour l'utilisation desquels aucune délibération n'a été produite. Elle s'est engagée à effectuer les déclarations à l'administration fiscale, imposées par l'arrêté du 10 décembre 2002. Le parc automobile de la ville aurait, selon l'ordonnateur, été réduit depuis mai 2015 de dix véhicules sur un total de 65 véhicules circulants.

9.3- La tenue d'un carnet de bord

Les règles sont fixées par la circulaire ministérielle 14 octobre 1991 du Premier ministre relative au fonctionnement des véhicules de service dans la fonction publique d'État : *« Chaque administration veillera à ce qu'il soit tenu un carnet de bord pour chaque véhicule. Ce dernier retracera de manière exacte l'utilisation du véhicule en mentionnant quotidiennement et par mission le kilométrage au compteur, le carburant délivré, la nature et la durée de la mission et le nom du conducteur, ainsi que celui du fonctionnaire éventuellement transporté ou celui du fonctionnaire ayant commandé la mission ».*

L'ordonnateur a précisé que cette obligation de tenue des carnets de bord, qui n'était pas respectée jusqu'au contrôle de la Chambre, était désormais remplie.

⁴⁹ La liste des agents susceptibles d'en bénéficier est fixée limitativement : collaborateur de cabinet, directeur général et directeur général adjoint d'un département ou d'une région, directeur général des services d'une commune de plus de 5 000 habitants, directeur général adjoint d'une commune de plus de 80 000 habitants, directeur d'un EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants, directeur général adjoint d'un EPCI à fiscalité propre de plus de 80 000 habitants. Cette attribution doit faire l'objet d'une délibération expresse.

9.4- La refacturation à d'autres entités

La collectivité a admis que des véhicules communaux étaient utilisés par des entités autres que la commune elle-même, sans qu'il soit possible d'en connaître la liste exacte et qu'« à l'exception du véhicule mis à disposition du syndicat intercommunal d'aménagement du canal de Jonage (SIACJ), les autres véhicules mis à disposition de tiers ne font pas l'objet de refacturation. »

10- LE PROJET « GRAND STADE » : UNE PLANIFICATION INSUFFISANTE ET DES ENGAGEMENTS INCERTAINS

Le projet « grand stade » a été analysé du strict point de vue de son impact financier sur la commune de Décines-Charpieu.

Le permis de construire de cet équipement a été signé le 3 février 2012 par le Maire de Décines-Charpieu. Les travaux de terrassement ont débuté le 21 octobre 2012.

La présence de cet ouvrage fera naître de nouvelles charges qui relèvent des compétences obligatoires de la commune au titre, notamment, des articles L. 2321-2 (entretien de la voirie communale) et L. 2212-2 du CGCT (exercice des pouvoirs de police du maire).

Ces responsabilités futures sont reconnues dans un protocole signé le 13 octobre 2008 entre les six partenaires du projet du grand stade de Lyon (État, Olympique Lyonnais, Grand Lyon, Département du Rhône, SYTRAL, ville de Décines-Charpieu), dans lequel la ville de Décines-Charpieu s'est engagée à assurer « les opérations ou actions relevant de sa compétence en matière d'espaces verts et d'éclairage public, ainsi qu'en matière de pouvoir de police, avec le concours des effectifs de la police nationale ».

Ce protocole, qui n'a fait l'objet d'aucune délibération par le conseil municipal, est le seul document formalisant les engagements économiques de la collectivité dans le cadre du projet, les autres pièces remises au cours de l'instruction (« business plans » et études) ne pouvant être regardées, en l'absence de délibérations, que comme de simples documents de travail.

Sans les chiffrer, il engage la collectivité à participer au projet à hauteur des coûts engendrés par l'équipement et aux charges relevant de sa compétence.

Aucun des outils de contractualisation existants et permettant de lier juridiquement les parties au projet sur la base d'engagements économiquement équilibrés, comme par exemple le Projet Urbain Partenarial (PUP), n'a été mobilisé.

Du point de vue strictement budgétaire et comptable, l'unique instrument mis en place est une autorisation de programme (AP) de 70 000 €, relative à la vidéo-surveillance du site. Les documents remis au cours de l'instruction n'ont pas permis de démontrer l'existence d'autorisations de programme formalisant les autres engagements futurs au titre de l'opération, comme l'édification du poste de police.

De même, au plan comptable, le projet n'est pas repris au titre des engagements hors bilan de la commune.

En dépit de leur statut, il convient donc de se référer aux seuls « business plan » pour évaluer l'impact potentiel du projet sur les finances de la collectivité. Ces projections, élaborées à partir d'hypothèses incertaines, n'ont pas été formellement visées et encore moins approuvées par l'organe délibérant de la collectivité.

Du point de vue de la dépense, le plan initial, portant sur la période 2012-2018 et actualisé le 12 février 2014, avait prévu un investissement cumulé de 4,8 M€ et des charges de fonctionnement cumulées de 1,6 M€, auxquels s'ajoutaient des coûts initiaux de 6,1 M€.

Le deuxième plan, finalisé en octobre 2014, portant sur la même période, fait apparaître des coûts supplémentaires de 5,7 M€ (2,9 M€ en investissement et 2,8 M€ en fonctionnement) avec de nouvelles charges, comme la protection des accès des logements des riverains (« résidentialisation »), absentes des hypothèses initiales.

Mais c'est en matière de recettes que les projections sont le plus fragiles. Ainsi, le financement de la partie décinoise du projet « Grand Stade » repose, pour la part « investissement » sur la taxe locale d'équipement (TLE) et sur le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) et, pour la part « fonctionnement » sur la taxe sur les spectacles.

Ce dernier impôt, dont l'Olympique Lyonnais était exonéré, avait été inscrit comme devant générer une recette de 4,2 M€ sur la période. Or, il a été supprimé à compter du 1^{er} janvier 2015 pour les droits d'entrée dans les enceintes sportives.

Ce manque à gagner modifie substantiellement l'équilibre économique initial, quel que soit le périmètre et les conjectures retenus en matière de dépenses.

Sur la base des éléments recueillis au cours de l'instruction, le projet en cours pourrait présenter pour la commune un déséquilibre économique en affectant sa situation financière.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a précisé avoir engagé un processus de remise à plat des équilibres financiers du projet à travers les partenariats de la commune avec l'Olympique Lyonnais mais aussi la Métropole et l'État. Les modalités et les résultats de ce processus n'ont toutefois pas été communiqués à la chambre.

11- ANNEXE 1 : TABLEAUX DE L'ANALYSE FINANCIERE⁵⁰**11.1- Budget principal et budget annexe**

Budget principal	DECINES-CHARPIEU	30 193 529	99,64%
Budget annexe	LOC COM LE PRAINET DECINES-CHARPIEU	108 982	0,36%

(Source : application Xemelios DGFIP - Année 2013)

11.2- Formation de la capacité d'autofinancement

en €	2009	2010	2011	2012	2013	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	12 226 958	12 757 085	13 413 454	13 564 637	14 236 790	3,9%
+ Ressources d'exploitation	2 095 447	2 000 082	2 224 551	2 317 552	2 254 216	1,8%
= Produits "flexibles" (a)	14 322 405	14 757 167	15 638 005	15 882 189	16 491 006	3,6%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	5 029 821	6 018 778	5 394 346	5 411 910	5 628 399	2,9%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'État	6 892 811	6 954 203	6 948 641	6 912 949	6 892 614	0,0%
= Produits "rigides" (b)	11 922 632	12 972 981	12 342 987	12 324 859	12 521 013	1,2%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	0	0	0	0	0	N.C.
= Produits de gestion (a+b+c = A)	26 245 037	27 730 148	27 980 992	28 207 048	29 012 019	2,5%
Charges à caractère général	4 963 651	4 958 463	5 090 524	5 776 999	5 405 237	2,2%
+ Charges de personnel	14 971 759	15 239 126	15 445 040	15 868 956	16 722 864	2,8%
+ Subventions de fonctionnement	3 292 900	4 101 990	4 036 483	4 391 184	3 962 649	4,7%
+ Autres charges de gestion	688 178	681 419	615 013	525 620	550 329	-5,4%
= Charges de gestion (B)	23 916 488	24 980 999	25 187 060	26 562 759	26 641 078	2,7%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	2 328 549	2 749 150	2 793 931	1 644 289	2 370 941	0,5%
en % des produits de gestion	8,9%	9,9%	10,0%	5,8%	8,2%	
+/- Résultat financier (réel seulement)	-216 369	-225 958	-208 684	-306 136	-382 107	15,3%
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	1 057 907	1 060 053	1 030 857	950 857	808 857	-6,5%
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	0	0	0	0	N.C.
+/- Autres produits et charges excep. Réels	5 798	-3 246	-193 121	270 201	157 700	128,4%
= CAF brute	1 060 071	1 459 893	1 361 269	657 497	1 337 677	6,0%
en % des produits de gestion	4,0%	5,3%	4,9%	2,3%	4,6%	

⁵⁰ Sauf mention contraire, les tableaux des annexes sont établis à partir des comptes de gestion et de leur retraitement éventuel dans l'application nationale des juridictions financières.

11.3- Ventilation des charges

en €	2009	2010	2011	2012	2013	Structure moyenne
Charges à caractère général	4 963 651	4 958 463	5 090 524	5 776 999	5 405 237	20,4%
+ Charges de personnel	14 971 759	15 239 126	15 445 040	15 868 956	16 722 864	60,8%
+ Subventions de fonctionnement	3 292 900	4 101 990	4 036 483	4 391 184	3 962 649	15,4%
+ Autres charges de gestion	688 178	681 419	615 013	525 620	550 329	2,4%
+ Charges d'intérêt et pertes de change	217 865	225 958	208 684	306 136	382 107	1,0%
= Charges courantes	24 134 352	25 206 956	25 395 745	26 868 896	27 023 185	
Charges de personnel / charges courantes	62,0%	60,5%	60,8%	59,1%	61,9%	
Intérêts et pertes de change / charges courantes	0,9%	0,9%	0,8%	1,1%	1,4%	

11.4- Ressources fiscales

en €	2009	2010	2011	2012	2013	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux nets des restitutions	11 173 996	11 450 575	11 907 793	12 283 104	12 880 352	3,6%
+ Taxes sur activités de service et domaine	131 081	133 123	144 182	127 151	124 758	-1,2%
+ Taxes sur activités industrielles	397 377	412 569	442 653	448 767	468 216	4,2%
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	13 616	14 592	15 312	16 016	16 608	5,1%
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	510 888	746 226	903 514	689 600	746 856	10,0%
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	12 226 958	12 757 085	13 413 454	13 564 637	14 236 790	3,9%

11.5- Impôts locaux nets

	2009	2010	2011	2012	2013	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux	11 173 996	11 450 575	11 907 793	12 283 104	12 880 352	3,6%
- Restitution et reversements sur impôts locaux (hors péréquation)	0	0	0	0	0	N.C.
= Impôts locaux nets des restitutions	11 173 996	11 450 575	11 907 793	12 283 104	12 880 352	3,6%
Dont à partir de 2012 :						
Taxes foncières et d'habitation	0	0	0	12 283 104	12 880 352	N.C.
+ Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)	0	0	0	0	0	N.C.
+ Taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)	0	0	0	0	0	N.C.
+ Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)	0	0	0	0	0	N.C.
+ Autres impôts locaux ou assimilés	0	0	0	0	0	N.C.

11.6- Fiscalité reversée

en €	2009	2010	2011	2012	2013	Var. annuelle moyenne
Attribution de compensation brute	6 603 293	6 603 293	6 603 293	6 603 293	6 603 293	0,0%
+ Dotation de solidarité communautaire brute	288 754	350 910	345 348	345 386	374 866	6,7%
+ Fonds de péréquation (FPIC et de solidarité)	764	0	0	-35 730	-85 545	N.C.
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	0	0	0	0	0	N.C.
= Fiscalité reversée par l'État et l'interco	6 892 811	6 954 203	6 948 641	6 912 949	6 892 614	0,0%

11.7- Ressources d'exploitation

en €	2009	2010	2011	2012	2013	Var. annuelle moyenne
Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés	0	0	0	0	33	N.C.
+ Domaine et récoltes	88 578	98 103	124 535	195 094	137 350	11,6%
+ Travaux, études et prestations de services	1 174 648	1 122 222	1 198 434	1 260 348	1 346 668	3,5%
+ Mise à disposition de personnel facturée	9 207	6 848	10 440	11 722	8 690	-1,4%
+ Remboursement de frais	263 154	307 332	321 739	297 078	272 955	0,9%
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	1 535 587	1 534 505	1 655 147	1 764 242	1 765 695	3,6%
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	484 526	462 694	498 153	476 359	466 813	-0,9%
+ Solde des flux avec les budgets annexes à caractère administratif	0	0	0	0	0	N.C.
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	75 334	2 883	71 251	76 951	21 708	-26,7%
= Autres produits de gestion courante (b)	559 860	465 577	569 404	553 310	488 521	-3,4%
Production stockée hors terrains aménagés (c)	0	0	0	0	0	N.C.
= Ressources d'exploitation (a+b+c)	2 095 447	2 000 082	2 224 551	2 317 552	2 254 216	1,8%

11.8- Ressources institutionnelles

en €	2009	2010	2011	2012	2013	Var. annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	3 920 936	3 939 871	3 872 094	3 913 344	3 893 920	-0,2%
Dont dotation forfaitaire	3 568 575	3 587 510	3 519 733	3 560 983	3 541 559	-0,2%
Dont dotation d'aménagement	352 361	352 361	352 361	352 361	352 361	0,0%
Autres dotations	7 807	8 116	8 692	8 802	5 616	-7,9%
Dont dotation générale de décentralisation	2 249	2 500	3 076	3 186	0	-100,0%
Participations	155 617	1 165 402	657 175	660 737	932 449	56,5%
Dont État	141 141	146 030	118 510	113 662	83 295	-12,4%
Dont régions	0	14 000	14 000	10 000	0	N.C.
Dont départements	0	8 600	0	0	8 000	N.C.
Dont communes	0	0	0	0	0	N.C.
Dont groupements	7 800	7 751	11 401	10 400	7 000	-2,7%
Dont fonds européens	6 676	8 771	7 275	25 797	1 934	-26,6%
Dont autres	0	980 251	505 989	500 878	832 220	N.C.
Autres attributions et participations	945 461	905 389	856 385	829 027	796 414	-4,2%
Dont péréquation	882 201	880 086	856 385	823 629	770 762	-3,3%
Dont autres	63 260	25 303	0	5 398	25 652	-20,2%
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	5 029 821	6 018 778	5 394 346	5 411 910	5 628 399	2,9%

11.9- Taux d'imposition 2013

Produits des impôts locaux			Taxe	Taux voté	Taux moyen de la strate
En milliers d'€	En € par habitant	Moyenne de la strate			
5 630	217	239	Taxe d'habitation (y compris THLV)	17,91%	18,00%
7 121	274	309	Taxe foncière sur les propriétés bâties	19,72%	23,37%
87	3	3	Taxe foncière sur les propriétés non bâties	104,14%	58,48%
0	0	0	Taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties	0,00%	0,00%
0	0	0	Cotisation foncière des entreprises	0,00%	0,00%

(Source DGCL)

11.10- Réductions de base 2013

Bases nettes imposées au profit de la commune			Taxe	Réductions de bases accordées sur délibérations		
En milliers d'€	En € par habitant	Moyenne de la strate		En milliers d'€	En € par habitant	Moyenne de la strate
31 436	1 210	1 330	Taxe d'habitation (y compris THLV)	7 625	293	182
36 111	1 390	1 324	Taxe foncière sur les propriétés bâties	0	0	0
84	3	5	Taxe foncière sur les propriétés non bâties	0	0	0
0	0	0	Taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties	-	-	-
0	0	0	Cotisation foncière des entreprises	0	0	0

(Source DGCL)

11.11- « Capacités contributives » fiscales

	Commune	Département
Revenu net déclaré moyen (€)	22 532	27 764
Impôt moyen (€)	985	1 883
Proportion foyers fiscaux imposables en %	58,9	62,0

		Strate
Potentiel fiscal par habitant pour les quatre taxes fiscales directes	1041	1038
Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal	102.37%	NC

Source INSEE données 2011

11.12- Financement de l'investissement

en €	2009	2010	2011	2012	2013	Cumul sur les années
CAF brute	1 060 071	1 459 893	1 361 269	657 497	1 337 677	5 876 406
- Annuité en capital de la dette	493 301	551 303	487 203	467 936	566 823	2 566 566
= CAF nette ou disponible (C)	566 770	908 590	874 066	189 561	770 854	3 309 840
Taxes locales d'équipement et d'urbanisme	48 952	34 022	50 265	70 186	173 734	377 159
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	893 231	511 908	360 931	398 887	793 534	2 958 491
+ Subventions d'investissement reçues	110 713	291 731	27 956	288 029	784 592	1 503 022
+ Produits de cession	1 461 187	1 558 927	1 303 395	2 914 636	5 700	7 243 845
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	0
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	2 514 083	2 396 588	1 742 547	3 671 738	1 757 560	12 082 516
= Financement propre disponible (C+D)	3 080 853	3 305 178	2 616 612	3 861 299	2 528 414	15 392 356
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	87,1%	139,0%	75,0%	70,4%	33,5%	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	3 538 308	2 377 831	3 489 548	5 480 935	7 538 276	22 424 898
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	1 272 187	471 022	543 613	205 851	294 904	2 787 577
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	0	966 431	966 431
- Participations et inv. financiers nets	0	0	0	5 025	0	5 025
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0	0
- Charges à répartir	0	0	0	0	0	0
+/- Variation autres dettes et cautionnements	103	1 963	-1 161	-942	-526	-563
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-1 729 745	454 361	-1 415 388	-1 829 570	-6 270 671	-10 791 012
+/- Solde des affectations d'immobilisations	0	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	0	0	0	0
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	0	
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-1 729 745	454 361	-1 415 388	-1 829 570	-6 270 671	-10 791 012
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	559 000	857 000	650 000	2 498 000	3 000 000	7 564 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-1 170 745	1 311 361	-765 388	668 430	-3 270 671	-3 227 012

11.13- Évolution du fonds de roulement

au 31 décembre en €	2009	2010	2011	2012	2013	Var. annuelle moyenne
Dotations, réserves et affectations	73 359 405	74 060 961	74 994 199	75 956 583	76 582 388	1,1%
+ Droit de l'affectant	0	0	0	0	0	N.C.
+/- Différences sur réalisations	6 256 636	7 622 208	8 692 687	11 233 111	11 198 573	15,7%
+/- Résultat (fonctionnement)	155 626	515 487	493 312	-367 022	322 790	20,0%
+ Subventions	5 567 424	5 857 345	5 883 491	6 170 321	6 953 713	5,7%
dont subventions transférables	7 220	5 410	3 600	2 400	28 325	40,7%
dont subventions non transférables	5 560 204	5 851 935	5 879 891	6 167 921	6 925 388	5,6%
+ Provisions pour risques et charges	200 000	200 000	0	798	350	-79,5%
dont provisions pour R&C sur emprunts	20	0	0	0	0	N.C.
= Ressources propres élargies	85 539 091	88 256 001	90 063 689	92 993 791	95 057 814	2,7%
+ Dettes financières (hors obligations)	6 369 996	6 673 730	6 837 688	8 868 694	11 302 397	15,4%
+ Emprunts obligataires	0	0	0	0	0	N.C.
= Ressources stables (E)	91 909 087	94 929 731	96 901 377	101 862 485	106 360 210	3,7%
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	86 013 919	90 516 233	92 125 770	92 757 610	101 332 742	4,2%
dont subventions d'équipement versées	2 101 891	2 225 568	2 322 333	2 154 662	2 113 493	0,1%
dont autres immobilisations incorporelles	150 105	129 614	154 578	214 461	192 650	6,4%
dont immobilisations corporelles	83 757 816	88 156 943	89 644 752	90 379 355	99 017 467	4,3%
dont immobilisations financières	4 107	4 107	4 107	9 132	9 132	22,1%
+ Immobilisations en cours	5 630 799	2 837 768	3 960 663	7 621 501	6 814 765	4,9%
+ Encours de production et travaux stockés	0	0	0	0	0	N.C.
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition	0	0	0	0	0	N.C.
+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation	0	0	0	0	0	N.C.
+ Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers (hors BA, CCAS et caisse des écoles)	0	0	0	0	0	N.C.
+ Charges à répartir et primes de remboursement des obligations	0	0	0	0	0	N.C.
= Emplois immobilisés (F)	91 644 719	93 354 001	96 086 433	100 379 111	108 147 507	4,2%
= Fonds de roulement net global (E-F)	264 369	1 575 730	814 944	1 483 374	-1 787 297	N.C.
en nombre de jours de charges courantes	4,0	22,8	11,7	20,2	-24,1	

11.14- Évolution de la trésorerie

au 31 décembre en €	2009	2010	2011	2012	2013	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	264 369	1 575 730	814 944	1 483 374	-1 787 297	N.C.
- Besoin en fonds de roulement global	-1 255 665	-593 469	-411 962	-1 195 593	-1 323 687	1,3%
= Trésorerie nette	1 520 034	2 169 199	1 226 906	2 678 967	-463 609	N.C.
en nombre de jours de charges courantes	23,0	31,4	17,6	36,4	-6,3	
Dont trésorerie active	1 520 034	2 169 199	1 226 906	2 678 967	36 391	-60,7%
Dont trésorerie passive	0	0	0	0	500 000	N.C.

11.15- La dette et l'investissement

en €	2009	2010	2011	2012	2013	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes du BP au 1er janvier	6 304 400	6 369 996	6 673 730	6 837 688	8 868 694	8,9%
- Annuité en capital de la dette	493 301	551 303	487 203	467 936	566 823	3,5%
+/- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	103	1 963	-1 161	-942	-526	N.C.
+ Nouveaux emprunts	559 000	857 000	650 000	2 498 000	3 000 000	52,2%
= Encours de dette du BP au 31 décembre	6 369 996	6 673 730	6 837 688	8 868 694	11 302 397	15,4%
- Trésorerie nette hors compte de rattachement avec les BA, le CCAS et la caisse des écoles	1 403 146	2 037 845	1 078 237	2 603 507	-563 965	N.C.
= Encours de dette du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA	4 966 850	4 635 885	5 759 451	6 265 187	11 866 362	24,3%

11.16- Capacité de désendettement

	2009	2010	2011	2012	2013	Var. annuelle moyenne
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	217 865	225 958	208 684	306 136	382 107	15,1%
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	3,4%	3,4%	3,1%	3,5%	3,4%	
Encours de dettes du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement	4 966 850	4 635 885	5 759 451	6 265 187	11 866 362	24,3%
Capacité de désendettement BP, trésorerie incluse* en années (dette Budget principal net de la trésorerie*/CAF brute du BP)	4,7	3,2	4,2	9,5	8,9	
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	6 369 996	6 673 730	6 837 688	8 868 694	11 302 397	15,4%
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	6,0	4,6	5,0	13,5	8,4	

12- ANNEXE 2 : TABLEAUX RELATIFS A LA FIABILITE DES COMPTES**12.1- Équilibre comptable des opérations de cessions d'actifs enregistrées au cours de la période 2009-2013**

Cessions d'immobilisations	Comptes	2009	2010	2011	2012	2013
Valeur comptable des immobilisations cédées + diff. Positive	D675 + D676	1 539 889	1 595 949	1 304 284	2 914 636	34 596
Produit des cessions d'immobilisations + diff. Négative	C775+C776	1 539 889	1 595 949	1 304 284	2 914 636	34 596
Anomalie en cas d'écart		0	0	0	0	0
Différence sur réalisation positive	D676	1 420 257	1 424 208	1 077 238	2 544 922	2 600
Différence sur réalisation	C192	1 420 257	1 424 208	1 077 238	2 544 922	2 600
Anomalie en cas d'écart		0	0	0	0	0
Différence sur réalisation négative	D192	78 702	37 022	890	0	28 896
Différence sur réalisation	C776	78 702	37 022	890	0	28 896
Anomalie en cas d'écart		0	0	0	0	0

12.2- Évolution des soldes débiteurs du compte 21 et créditeur du compte 231 en opérations d'ordre non budgétaires

Immobilisations en cours	2009	2010	2011	2012	2013
Opérations d'ordre D21	1 092 991,28	3 433 373,50	3 303,01	410 322,97	7 738 773,49
Opérations d'ordre C231	0,00	3 538 307,71	0,00	0,00	7 526 692,45

(Source : balances des comptes de gestion – Application Xemelios DGFIP)

12.3- Opérations d'ordre enregistrées par le comptable relatives à l'intégration des en-cours de construction

Intégrations 2010		2313	2315
2118	Autres terrains		516 483,33
21311	Hôtel de ville	698 752,13	
21312	Bâtiments scolaires	447 205,83	
21318	Autres bâtiments publics	1 730 433,29	4 748,42
21534	Réseaux électrification		495 300,25
21538	Autres réseaux		7 774,00
2158	Autres instal mat outil tech		198 411,57
Total par compte		2 876 391,25	1 222 717,57
Total		4 099 108,82	

Intégrations 2013		2312	2313	2315
2112	Terrains de voirie	483 093,08		
2115	Terrains bâtis (études)		14 352,00	
2116	Cimetières		36 798,63	
2118	Autres terrains	1 154 730,46	11 816,48	
21311	Hôtel de ville		172 206,38	
21312	Bâtiments scolaires		847 138,55	
21318	Autres bâtiments publics	7 045,51	2 675 184,77	8 028,46
2152	Installations de voirie		20 565,99	24 247,58
21534	Réseaux électrification			1 230 207,53
2158	Autres instal mat outil tech			183 141,87
Total par compte		1 644 869,05	3 778 062,80	1 445 625,44
Total		6 868 557,29		

13- ANNEXE 3 : DONNEES STATISTIQUES RELATIVES AU PERSONNEL**13.1- Effectifs de la commune (titulaires et non titulaires)**

Statuts		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014	
		Nb	ETP	Nb	ETP	Nb	ETP	Nb	ETP	Nb	ETP	Nb	ETP	Nb	ETP
Emplois permanent	Fonctionnaires titulaires et stagiaires	356	340	356	340	359	345	360	344	372	353	371	359	374	364
	Contractuels*	23	19	20	18	19	17	18	17	18	15	15	12	15	13
Emplois non permanent	Vacataires** et contrats horaires	287	25	224	26	230	30	245	30	205	23	200	23	221	23
	Remplacements et renforts	19	10	26	9	18	7	11	5	14	5	20	12	36	26
	Assistants maternelles											13	13	10	9
	Contrats aidés*** et stages	3	2	4	2	2	1	2	1	3	2	8	2	8	5
TOTAL		688	396	630	395	628	400	636	400	612	398	627	421	664	440
Proportion non titulaires en ETP (autres que assistantes maternelles, contrats aidés et stages) ⁵¹		13.64%		13.42%		13.5%		13%		10.8%		11.16%		14.10%	

(*) *Contractuels* : collaborateurs de cabinet et agents contractuels recrutés sur des postes à temps complets non pourvus par voie statutaire

(**) *Vacataires* : personnel rémunéré à l'heure travaillée

(***) *Remplacements / renforts* : agents contractuels recrutés en vue d'assurer un remplacement d'agent absent ou pour faire face à un accroissement temporaire ou saisonnier d'activités

(****) *Assistants maternelles* : statut spécifique soumis au code de l'action sociale et des familles

(*****) *Contrats aidés* : Contrat unique d'insertion, Emploi d'Avenir et contrat d'apprentissage

13.2- Absentéisme ramené à l'effectif permanent

		2010	2011	2012	2013	2014
Nombre d'agents permanents sur l'année		396	399	410	415	407
Nombre moyen de jours d'absence par agent		33,1	33,0	25,0	28,0	26,4
Agents en MLD, CLM, MPR et MGR sur la période	Nombre :	16	14	11	5	6
	Part :	4%	4%	3%	1%	1%
Agents ayant eu un AT sur la période	Nombre :	20	24	26	30	30
	Part :	5%	6%	6%	7%	7%
Agents ayant au moins une absence sur la période	Nombre :	255	268	242	239	241
	Part :	64%	67%	59%	58%	59%
Agents ayant plus de trois absences sur la période	Nombre :	43	33	24	22	23
	Part :	11%	8%	6%	5%	6%
Part d'absences attribuées aux agents non permanents		3,0%	2,8%	6,7%	9,0%	15,2%
Taux d'absentéisme		9,43%	9,63%	7,35%	8,13%	7,55%

(Source : Direction des ressources humaines Décines-Charpieu)

⁵¹ Les agents sous contrats aidés ne sont pas pris en compte car ils constituent une catégorie particulière de non titulaires au statut de droit privé, à proportion très faible. Les assistantes maternelles, au statut spécifique également, n'ont été recrutées qu'à partir de 2013.