



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES**

**COMMUNE DE DÉCINES-CHARPIEU**  
(Métropole de Lyon)

Exercices 2014 et suivants

Observations définitives  
Délibérées le 30 mars 2021

## SOMMAIRE

<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>4</b>
<b>RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>5</b>
<b>1- PRÉSENTATION DE LA COMMUNE.....</b>	<b>7</b>
<b>2- LE SUIVI DU PRÉCÉDENT CONTRÔLE.....</b>	<b>8</b>
<b>3- L'IMPACT FINANCIER DU PARC OL SUR LA COMMUNE.....</b>	<b>9</b>
<b>3.1- Rappel historique.....</b>	<b>9</b>
<b>3.2- L'impact financier sur la commune.....</b>	<b>10</b>
3.2.1- Les recettes générées par la présence du Parc OL.....	10
3.2.2- La mise en place de cofinancements.....	12
<b>3.3- Conclusions sur l'impact financier du Parc OL.....</b>	<b>14</b>
<b>4- L'ÉCLAIRAGE PUBLIC.....</b>	<b>15</b>
<b>4.1- Le cadre juridique.....</b>	<b>15</b>
<b>4.2- Le réseau d'éclairage public de la commune de Décines-Charpieu en 2019.....</b>	<b>16</b>
4.2.1- L'infrastructure du réseau en 2019.....	16
4.2.2- Les sources lumineuses.....	17
4.2.3- Le pilotage du réseau.....	17
4.2.4- Le suivi qualitatif.....	18
<b>4.3- Les mesures de rationalisation et d'économie.....</b>	<b>18</b>
4.3.1- Le champ de compétence communal.....	18
4.3.2- La cartographie du réseau et la révision de la maintenance.....	18
4.3.3- La modulation de l'éclairage.....	19
<b>4.4- Les incidences budgétaires.....</b>	<b>19</b>
4.4.1- Les modalités de suivi et de pilotage budgétaire.....	19
4.4.2- Les dépenses d'électricité.....	19
4.4.3- Les dépenses pour les illuminations.....	21
4.4.4- Les dépenses de personnel.....	21
4.4.5- La maintenance.....	21
4.4.6- L'investissement.....	21
4.4.7- L'éclairage des lotissements privés.....	22
<b>4.5- Conclusions sur l'éclairage public.....</b>	<b>22</b>
<b>5- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....</b>	<b>23</b>
<b>5.1- L'évolution des effectifs.....</b>	<b>23</b>
5.1.1- Des données à fiabiliser.....	23
5.1.2- La nature des emplois.....	23
5.1.3- La maîtrise des effectifs.....	24
<b>5.2- Les conditions de recours aux contractuels.....</b>	<b>24</b>
<b>5.3- L'emploi de personnes handicapées dans le personnel.....</b>	<b>26</b>
<b>5.4- Le régime indemnitaire.....</b>	<b>26</b>
5.4.1- La structure du régime indemnitaire actuel.....	26
5.4.2- La mise en place du RIFSEEP.....	27
5.4.3- La nouvelle bonification indiciaire (NBI).....	28
<b>5.5- Les avantages en nature.....</b>	<b>29</b>
5.5.1- Les logements de fonction.....	29
5.5.2- Les véhicules de fonction et de service.....	30
<b>5.6- Le temps de travail.....</b>	<b>30</b>
5.6.1- L'obligation annuelle du temps de travail.....	30
5.6.2- Les heures supplémentaires.....	31
<b>5.7- Les absences au travail.....</b>	<b>32</b>
<b>5.8- La formation.....</b>	<b>32</b>
<b>5.9- Les indemnités des élus.....</b>	<b>33</b>
<b>5.10- Conclusions sur les ressources humaines.....</b>	<b>33</b>
<b>6- LA COMMANDE PUBLIQUE.....</b>	<b>34</b>
<b>6.1- L'organisation de la commande publique.....</b>	<b>34</b>

	<b>6.2-</b>	<b>La mise en œuvre des procédures.....</b>	<b>34</b>
<b>7-</b>		<b><u>LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS.....</u></b>	<b><u>35</u></b>
	<b>7.1-</b>	<b>Les subventions versées aux personnes de droit privé .....</b>	<b>35</b>
	<b>7.2-</b>	<b>Des conditions d'attribution perfectibles.....</b>	<b>36</b>
	<b>7.3-</b>	<b>Le dispositif conventionnel.....</b>	<b>37</b>
	7.3.1-	Les conventions d'objectifs .....	37
	7.3.2-	Le suivi de l'activité des organismes subventionnés .....	38
<b>8-</b>		<b><u>L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES .....</u></b>	<b><u>38</u></b>
	<b>8.1-</b>	<b>La qualité de l'information budgétaire.....</b>	<b>38</b>
	8.1.1-	La programmation budgétaire.....	38
	8.1.2-	Les annexes aux comptes administratifs .....	40
	8.1.3-	L'information extra budgétaire .....	40
	<b>8.2-</b>	<b>La fiabilité des comptes.....</b>	<b>41</b>
	8.2.1-	Le rattachement des charges et des produits, et les restes à réaliser .....	41
	8.2.2-	Les opérations patrimoniales .....	41
	8.2.3-	La politique de provisionnement.....	42
	8.2.4-	L'imputation de la subvention d'exploitation au Toboggan .....	43
	<b>8.3-</b>	<b>Conclusions sur la fiabilité des comptes .....</b>	<b>44</b>
<b>9-</b>		<b><u>LA SITUATION FINANCIÈRE .....</u></b>	<b><u>44</u></b>
	<b>9.1-</b>	<b>L'évolution comparée des produits et des charges .....</b>	<b>44</b>
	<b>9.2-</b>	<b>Les produits de gestion.....</b>	<b>45</b>
	9.2.1-	Évolution générale .....	45
	9.2.2-	La fiscalité.....	45
	9.2.3-	Les ressources d'exploitation.....	47
	9.2.4-	Les dotations et participations .....	48
	<b>9.3-</b>	<b>Les charges de gestion .....</b>	<b>48</b>
	9.3.1-	L'évolution générale .....	48
	9.3.2-	Les charges à caractère général.....	48
	9.3.3-	Les charges de personnel .....	49
	9.3.4-	Les subventions de fonctionnement versées aux tiers.....	50
	9.3.5-	Les autres charges de gestion.....	51
	<b>9.4-</b>	<b>Le financement des dépenses d'investissement.....</b>	<b>51</b>
	9.4.1-	L'autofinancement .....	51
	9.4.2-	Le financement propre disponible.....	52
	9.4.3-	Les dépenses d'équipement .....	53
	<b>9.5-</b>	<b>L'analyse du bilan .....</b>	<b>54</b>
	9.5.1-	L'encours de la dette .....	54
	9.5.2-	La trésorerie .....	54
	<b>9.6-</b>	<b>Conclusions sur la situation financière .....</b>	<b>55</b>
<b>10-</b>		<b><u>ANNEXES.....</u></b>	<b><u>56</u></b>
	<b>10.1-</b>	<b>ANNEXE 1 : Glossaire .....</b>	<b>56</b>
	<b>10.2-</b>	<b>ANNEXE 2 : Indemnités des élus.....</b>	<b>56</b>

## SYNTHÈSE

La commune de Décines-Charpieu est située sur le territoire de la métropole de Lyon. En 2016, sa population atteignait 27 851 habitants. Le contrôle est intervenu avant la déclaration de l'état d'urgence sanitaire le 24 mars 2020, et l'impact de la crise n'a par conséquent pas été examiné.

L'implantation du parc de l'Olympique lyonnais (OL) et depuis 2016 de son grand stade de près de 60 000 places, a modifié la physionomie de la commune et a des répercussions sur sa gestion. La collectivité a financé près de 2,9 M€ d'investissements liés à l'insertion du stade dans le tissu urbain et a fortement étoffé sa police municipale pour répondre à l'affluence des spectateurs. Elle a néanmoins négocié avec l'OL le versement de concours financiers dont 2,3 M€ d'aides à l'investissement et une participation aux frais de fonctionnement communaux qui atteignait près de 300 000 € en 2020. Ces ressources s'ajoutent au produit de la fiscalité sur le stade (près de 1 M€ par an).

Entre 2014 et 2019, les charges de gestion supportées par le budget communal ont augmenté de 9,1 % pour atteindre 30,2 M€ en 2019, sous l'effet, notamment, de la hausse des dépenses de personnel. Dans le même temps, les produits de gestion (31 M€ en 2019) ne progressaient que de 5,2 %. Ce différentiel a entraîné une baisse de la capacité d'autofinancement brute (- 60 %) et de l'autofinancement net, aggravée pour ce dernier par la hausse de 40 % de l'annuité en capital de la dette. La CAF nette s'est même avérée négative en 2016, 2017 et 2019.

En l'absence d'autofinancement, la commune a financé les 28,9 M€ d'investissements réalisés entre 2014 et 2019 par la souscription d'emprunts nouveaux (13,8 M€) et par des cessions de patrimoine (11,4 M€). L'endettement communal croissant et la baisse de la CAF brute se sont traduits par une forte détérioration de la capacité de désendettement en 2019.

La collectivité se trouvait en 2019 dans une situation financière très préoccupante. La décision de majorer de près de cinq points le taux de taxe foncière constitue une première réponse à ces difficultés. Toutefois, elle ne saurait la dispenser de maîtriser rapidement ses charges de fonctionnement, notamment de personnel.

En matière de ressources humaines, l'effectif de la commune a augmenté de 5,7 % entre 2014 et 2019 pour atteindre 501 équivalent temps plein (ETP), soit un niveau équivalent à l'effectif cible du plan d'action ressources humaines défini par la collectivité. En revanche, les dépenses de personnel ont progressé de 3 %, soit le double de l'objectif qu'elle s'était fixé malgré un ralentissement à compter de 2016.

Par ailleurs, le régime indemnitaire ne respecte pas pleinement le cadre législatif et réglementaire en ne prenant pas en compte l'évaluation des agents et en attribuant indument la nouvelle bonification indiciaire. Le temps de travail effectif annuel des agents est inférieur de 67 heures à l'obligation légale de 1 607 heures. La commune ne respecte pas toujours non plus les conditions légales de recrutement d'agents contractuels pour occuper des emplois permanents.

La commune de Décines-Charpieu était compétente pour l'entretien et l'extension du réseau d'éclairage public jusqu'en 2018. Le syndicat de gestion des énergies de la région lyonnaise (SIGERLY) assurait alors uniquement l'enfouissement des lignes aériennes et la fourniture de l'électricité. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, la commune a transféré au SIGERLY la totalité de sa compétence. Elle a ainsi transféré 500 000 € de charges au syndicat de gestion qui se finance par des prélèvements additionnels aux taxes directes locales. Le suivi de l'inventaire du patrimoine communal et des dépenses dédiées à ce service est insuffisant.

## **RECOMMANDATIONS**

**Recommandation n° 1 :** finaliser la mise à disposition du réseau d'éclairage public au SIGERLY.

**Recommandation n° 2 :** solliciter du SIGERLY un rapport d'activité annuel faisant apparaître les travaux de maintenance et d'investissement, l'âge et l'inventaire du réseau d'éclairage public.

**Recommandation n° 3 :** délibérer sur le régime du temps de travail afin de respecter l'obligation des 1 607 heures annuelles.

**Recommandation n° 4 :** mettre en place une programmation pluriannuelle des investissements.

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Décines-Charpieu pour les exercices 2014 et suivants, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par courrier du 10 mars 2020, adressée à Mme Laurence Fautra, maire de la commune. M. Jérôme Sturla, maire de la commune du 1er janvier 2014 au 29 mars 2014, a également été informé par courrier du 10 mars 2020.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- ♦ les relations avec les associations ;
- ♦ l'impact financier du Parc OL sur la commune ;
- ♦ l'éclairage public ;
- ♦ la gestion des ressources humaines ;
- ♦ la commande publique ;
- ♦ les relations avec les associations ;
- ♦ l'information budgétaire et la fiabilité des comptes ;
- ♦ la situation financière.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 25 novembre 2020 avec Mme Laurence Fautra. Il a également eu lieu avec M. Jérôme Sturla le 2 décembre 2020.

Lors de sa séance du 11 décembre 2020, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 23 décembre 2020 à Mme Laurence Fautra, ordonnateur en fonction et M. Jérôme Sturla, ancien ordonnateur pour ce qui concerne sa gestion, et aux personnes explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 30 mars 2021, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

## 1- PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

**Tableau 1 : Principales données organisationnelles et financières**

Population	27 851	Effectifs en ETP	501
Recettes de fonctionnement	35 485 347 €	Recettes d'investissement	10 328 404 €
Dépenses de fonctionnement	35 504 337 €	Dépenses d'investissement	10 103 964 €
Dont charges de personnel	20 485 393 €		
Résultat de fonctionnement	- 18 990 €		

Source : données INSEE – compte administratif 2019

La commune de Décines-Charpieu est située à 17 km à l'est de Lyon. Elle est bordée par les communes de Villeurbanne, Bron, Meyzieu et Chassieu. Elle est reliée depuis 2006 au centre-ville lyonnais par le tramway T3.

Le nouveau stade de l'Olympique lyonnais (OL), d'une capacité de plus de 59 000 places, y est implanté depuis 2016. Ce stade est le bâtiment principal du Parc Olympique lyonnais, en cours de développement, destiné à accueillir un parc d'affaires, des centres médicaux et de remise en forme, des hôtels, des restaurants et une zone de loisirs.

La commune de Décines-Charpieu bénéficie de vastes étendues naturelles situées au bord du réservoir du Grand-Large. Ce plan d'eau de 150 hectares est source d'attractivité pour la commune au travers des activités touristiques et de loisirs qu'il propose.

Avec les cinq autres communes riveraines, Décines-Charpieu a créé le syndicat intercommunal d'aménagement du canal de Jonage, dont l'objet est de développer l'intérêt touristique sportif et de loisirs et la richesse écologique du site. Le Grand-Large constitue un maillon important du projet de l'Anneau Bleu, qui porte sur la valorisation écologique et touristique des espaces naturels du Rhône Amont<sup>1</sup>.

La commune est située sur le territoire de la métropole de Lyon. Elle est membre du syndicat de gestion des énergies de la région lyonnaise (SIGERLY)<sup>2</sup> et du syndicat intercommunal de la maison de retraite de Villette-d'Anthon<sup>3</sup>.

En 2016, la population communale atteignait 27 851 habitants, en progression de 8 % depuis 2011. À la même époque, le revenu médian des décinois s'élevait à 19 954 €, soit un montant sensiblement inférieur à la moyenne régionale (21 478 €) recensée par l'INSEE. Il s'explique notamment par un taux de chômage communal élevé.

La collectivité a connu une alternance politique en 2014. Mme Laurence Fautra a succédé à M. Jérôme Sturla.

<sup>1</sup> Ces espaces recouvrent les canaux de Miribel, de Jonage et le grand Parc Miribel Jonage.

<sup>2</sup> Le SIGERLY comprend les 59 communes de la métropole de Lyon et 8 communes du département du Rhône.

<sup>3</sup> La commune adhérait également au SIVOM Décines Meyzieu chargé de l'exploitation d'une base nautique dédiée aux sports de voile, jusqu'à sa dissolution fin 2017, et la reprise de l'équipement par la commune de Meyzieu.

## 2- LE SUIVI DU PRÉCÉDENT CONTRÔLE

La commune de Décines-Charpieu avait fait précédemment l'objet d'un contrôle de la chambre pour les exercices 2008 à 2013. Le rapport d'observations définitives du 28 octobre 2015 mettait en lumière un excédent brut de fonctionnement (EBF) et une capacité d'autofinancement (CAF) structurellement insuffisants. Cette fragilité avait conduit la collectivité à financer une part significative de ses investissements par des cessions d'actifs.

Le rapport relevait également l'absence de programmation budgétaire des équipements et des charges induites par le projet du « Grand stade. »

La chambre formulait cinq recommandations :

- ♦ poursuivre le développement de la stratégie de valorisation du patrimoine immobilier lancée à la fin de 2014 ;
- ♦ mettre en place des indicateurs de performance dans les conventions avec les principales structures subventionnées ;
- ♦ développer l'outil de programmation des achats transversaux ;
- ♦ 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 ;
- ♦ 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 commune a effectivement poursuivi sa stratégie de valorisation de son patrimoine immobilier en procédant à son recensement précis (inventaire communal à jour) et à sa valorisation à l'aide d'études spécifiques. Cette démarche lui a permis de dégager des produits de cession très conséquents pendant la période sous revue et d'identifier les réserves foncières dont elle dispose pour l'avenir.

En ce qui concerne l'évaluation de la performance des principales structures subventionnées, la chambre relève que la commune n'a pas mis en place d'indicateurs. En revanche, la collectivité a effectivement progressé dans la contractualisation des aides accordées et le suivi de leur utilisation, ce qui constitue une première étape positive.

L'organisation des achats transversaux a été améliorée tardivement. À cet effet, un travail de refonte de la nomenclature des achats de la ville a été initié en 2016. Après consultation des services opérationnels, cette nouvelle nomenclature des achats a été mise en œuvre à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019. L'objectif était d'identifier les regroupements d'achats et de vérifier que les seuils imposés par la réglementation des marchés publics étaient respectés. La nouvelle nomenclature était également conçue pour optimiser les stratégies d'acquisition et professionnaliser le processus achat<sup>4</sup>.

Le précédent rapport d'observations définitives relevait que la commune de Décines-Charpieu recourait dans certains cas de manière irrégulière, à des agents non titulaires.

---

<sup>4</sup> Désormais, tout bon de commande, engagement ou mandat doit obligatoirement comporter le numéro de la famille d'achat, son absence entraîne le blocage de la saisie dans l'application financière dédiée. Après une année d'utilisation, et au vu de la codification des achats, la collectivité a identifié un marché d'achat de véhicules et un marché de fourniture de quincaillerie à lancer en 2021.



Ces difficultés n'ont pas été de nouveau constatées lors du présent contrôle. En revanche, les conditions de publicité des vacances de poste demeurent insatisfaisantes malgré les observations déjà formulées par la chambre en 2015.

En ce qui concerne la formalisation des obligations financières communales liées au « Grand stade », la commune a mis en place des autorisations de programme et des opérations d'équipement pour mieux suivre certains investissements en rapport avec le Parc OL (en matière de vidéoprotection notamment). Ces instruments n'ont cependant pas permis à eux seuls d'identifier l'ensemble des flux financiers concernés.

Les investissements et les charges de fonctionnement communales induites par l'implantation du Parc OL ont par ailleurs été recensés à l'occasion de négociations financières avec l'Olympique lyonnais. La commune souligne que le contrôleur de gestion doit conduire un travail à ce sujet au cours de l'exercice 2021. La chambre engage la commune à poursuivre ce travail d'identification afin de préciser et d'actualiser les dépenses concernées.

### **3- L'IMPACT FINANCIER DU PARC OL SUR LA COMMUNE**

#### **3.1- Rappel historique**

L'Olympique lyonnais évoluait historiquement dans le stade municipal de Gerland, construit en 1920, d'une capacité de 42 000 places.

Le club a amorcé en 2005 le lancement d'un complexe comprenant un nouveau stade, un centre d'entraînement, un centre de loisirs, deux hôtels, des immeubles de bureaux et un centre médical. Ce projet, unique en France, visait à consolider son modèle économique par son adossement à un actif immobilier. Il favorisait également son introduction en bourse en réduisant son exposition au risque sportif.

Le site du Grand Montout, à Décines-Charpieu, a été retenu en 2007 au vu du projet d'urbanisation et de développement des infrastructures de transports de l'Est lyonnais. Le Grand Lyon et la ville de Décines possédaient 85 % des terrains du site, soit 38 hectares au total, situés en zone agricole, qui ont été cédés au club.

En 2011, le Grand stade et ses équipements connexes ont été inscrits sur la liste des enceintes déclarées d'intérêt général<sup>5</sup>. Le permis de construire de cet équipement a été signé le 3 février 2012 par le maire de Décines-Charpieu. Les travaux, sous maîtrise d'ouvrage de l'OL, ont débuté le 21 octobre 2012, pour une inauguration en 2016 à l'occasion du championnat d'Europe UEFA de football 2016 en France. Ce stade de près de 60 000 places, est devenu le troisième stade français par sa capacité.

Les conditions de réalisation du projet ont été exposées et analysées par la Cour des comptes dans son rapport de septembre 2017 sur les soutiens publics à l'Euro 2016 en France.

Le coût total du Parc Olympique lyonnais, incluant le stade, les opérations immobilières, la viabilisation, l'aménagement du site et les dessertes, s'est élevé à 632 M€ HT, dont 450 M€ HT pour le seul stade. Les acteurs publics en ont supporté 202 M€ HT dont 182,4 M€ au titre des travaux de viabilisation, d'aménagement et d'accès.

---

<sup>5</sup> Décision prise dans le cadre de l'article 28 de la loi du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques.

L'exploitation courante du stade<sup>6</sup> repose sur une moyenne de 35 manifestations par an, recouvrant les saisons régulières de l'OL masculin et féminin, ainsi que les concerts de grande ampleur.

Le complexe du Parc OL reste en cours d'aménagement. Au-delà de l'ouverture d'un centre de loisirs en 2021 sur son emprise foncière actuelle, le groupe OL envisage d'acquérir de nouvelles parcelles<sup>7</sup> afin de construire une salle de spectacles dénommée OL Arena. Cette infrastructure d'un coût estimé à 140 M€ et d'une capacité d'environ 15 000 places, pourrait accueillir des spectacles et des matchs de l'ASVEL<sup>8</sup> à compter de 2023.

La mise en œuvre de ce projet nécessite une évolution du plan local d'urbanisme et de l'habitat (PLU-H). Après avoir organisé une concertation préalable, la métropole de Lyon s'est prononcée le 15 décembre 2020 en faveur du lancement de la procédure de modification du PLU-H pour permettre la construction du projet d'enceinte.

### 3.2- L'impact financier sur la commune

#### 3.2.1- Les recettes générées par la présence du Parc OL

L'implantation du grand stade a eu un impact financier important sur les recettes comme sur les dépenses de la commune.

Du point de vue des recettes, la commune a bénéficié d'un accroissement conséquent de ses recettes fiscales issues de la taxe foncière (TF). Depuis 2017, l'Olympique lyonnais s'acquitte annuellement au titre du stade de plus de 730 000 € de TF, soit une base de taxation de plus de 3,7 M€<sup>9</sup>. La hausse de cinq points du taux de TF décidé par la commune en 2020 devrait majorer de plus de 180 000 € la contribution de l'OL au titre de la taxe foncière.

L'Olympique lyonnais a également versé à la commune près de 140 000 € de taxe locale sur les publicités extérieures en 2019.

Au regard d'équipements équivalents, l'ouverture de l'OL Arena pourrait générer, selon les services fiscaux, de 1,6 à 2,2 M€ de recettes de TF. Toutefois, cette projection reste susceptible d'évolutions importantes considérant que le PLU-H n'a pas été définitivement modifié et que les caractéristiques de l'infrastructure ne sont pas encore fixées.

En revanche, le Parc OL n'a pas été assujéti à la taxe sur les spectacles. En vigueur au moment du lancement du projet du grand stade, elle a été supprimée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015 pour les enceintes sportives<sup>10</sup>. Le Parc OL ayant été inauguré en 2016, la commune ne l'a donc jamais perçue et aucune compensation de l'État ne lui a été versée. Elle avait intégré dans ses projections financières plus de 2 M€ de recettes par an à ce titre lorsque le projet de stade a été initié. La commune a réévalué ce manque à gagner à 5,3 M€<sup>11</sup> par an et introduit en 2019 un recours contre l'État afin d'être indemnisée pour le préjudice subi, sans succès à ce jour.

---

<sup>6</sup> Le stade est désormais appelé Groupama Stadium à raison d'un contrat de « naming » avec le groupe d'assurance Groupama depuis 2017.

<sup>7</sup> L'acquisition de nouvelles parcelles porte sur des parcelles privées et non communales.

<sup>8</sup> L'Association sportive de Villeurbanne Éveil Lyonnais (ASVEL) est un club français de basket-ball qui joue jusqu'à présent à Villeurbanne (Astroballe) et qui évolue en élite du championnat de France.

<sup>9</sup> La base imposable du Parc OL a été établie au terme d'une procédure spécifique, comportant des échanges avec l'OL, eu égard au caractère exceptionnel du stade et du manque de référence en la matière au niveau national.

<sup>10</sup> La décision a été prise suite à l'injonction en date du 10 juillet 2014 de la Commission européenne demandant à la France de soumettre à la TVA les billets d'entrée aux matchs.

<sup>11</sup> Montant correspondant à la somme maximale qu'aurait pu percevoir la commune en votant le taux plafond de la taxe sur les spectacles.

Selon l'ancien ordonnateur, les recours contentieux dirigés contre la réalisation du grand stade ont généré des retards dans la réalisation des travaux. Une inauguration conforme au calendrier initial aurait permis de percevoir temporairement la taxe sur les spectacles puis une compensation à compter de 2015.

Cet élément a été relevé par la Cour des comptes dans son rapport de septembre 2017 relatif aux soutiens publics à l'Euro 2016 en France, qui estimait que la révision du plan local d'urbanisme avait été retardée de quatre ans, et la délivrance du permis de construire et la vente des terrains de deux ans par rapport au calendrier initial.

En ce qui concerne les dépenses supportées par la collectivité, le rapport de la Cour des comptes relevait que pour l'aménagement, la sécurisation et le raccordement aux réseaux publics du site du Grand stade, le Grand Lyon et la ville de Décines-Charpieu ont engagé près de 6,4 M€ d'investissements.

La commune a également réalisé une série d'investissements nécessaires à la bonne insertion du Parc OL dans le tissu urbain communal. Elle a ainsi développé :

- ♦ un réseau d'éclairage public pour un montant de 2,1 M€ HT ;
- ♦ un réseau de vidéosurveillance de 520 000 € HT sur le périmètre entourant le stade<sup>12</sup> ;
- ♦ des panneaux à affichage variable pour un montant de 240 000 € HT.

L'exploitation du stade a également induit des dépenses de fonctionnement pour la commune, principalement à travers la mobilisation de la police municipale et d'agents d'entretien d'espaces verts.

Ainsi, la police municipale est déployée lors des manifestations (sportives ou festives) pour fluidifier la circulation et assurer la tranquillité publique. Un agent de police municipale est également présent dans le centre de sécurité du stade pour manipuler les caméras de vidéoprotection municipales et coordonner l'action de la police municipale avec les autres forces de sécurité et de secours (police nationale, sapeurs-pompiers).

Depuis l'ouverture du grand stade, la commune a tenté d'estimer le surcroît de charges de fonctionnement généré par ce dernier. Dans le cadre des négociations engagées avec l'OL sur la mise en place d'un partenariat financier, le chiffrage a finalement été arrêté à 525 000 € en 2020.<sup>13</sup>

La commune souligne que le processus de chiffrage a été d'autant plus difficile techniquement que ni comptabilité analytique, ni budget annexe spécifique retraçant les charges imputables au stade n'ont été mis en place dès l'origine du projet. Le montant défini en 2020 a été obtenu après un travail effectué pendant toute la période sous revue. Selon la collectivité, il reflète désormais aussi fidèlement que possible les flux financiers effectivement constatés après quatre années de fonctionnement du stade.

---

<sup>12</sup> Le programme de déploiement de vidéoprotection sur l'ensemble du territoire communal au cours de la période sous revue, s'est quant à lui élevé à 1,5 M€ TTC.

<sup>13</sup> La commune a dans un premier temps estimé le surcroît de dépenses à 400 000€ lors d'une demande d'autorisation ministérielle pour la reprise d'un excédent d'investissement en 2018. Elle a revalorisé ce montant à 665 000€ à l'ouverture de discussions avec l'Olympique lyonnais avant de transiger sur une estimation de 525 000 €.

### 3.2.2- La mise en place de cofinancements

#### 3.2.2.1- *Le protocole de 2008*

Dans le cadre de la réalisation du Parc OL, un protocole a été signé le 13 octobre 2008 afin de coordonner les actions de l'Olympique lyonnais, de l'État, de la métropole de Lyon, du syndicat des transports de l'agglomération Lyonnaise (SYTRAL), de la commune de Décines-Charpieu et du département du Rhône. Ce dernier avait pour objectif de délimiter les champs d'action respectifs et les moyens déployés par chaque maître d'ouvrage. La commune de Décines-Charpieu s'engageait ainsi à porter les investissements et interventions nécessaires en matière d'éclairage public, d'espaces verts et de police municipale.

Par ailleurs un comité partenarial regroupant les différents intervenants concernés par l'exploitation du Parc OL a été instauré, afin de dresser un bilan des événements passés et de préparer les manifestations futures.

Le précédent rapport de la chambre soulignait que le protocole de 2008 n'avait fait l'objet d'aucune délibération du conseil municipal de Décines-Charpieu<sup>14</sup>, ni d'une prospective financière communale chiffrée. Ce protocole restait pourtant le seul document recensant les actions et les dépenses à la charge de la commune de Décines-Charpieu, en vigueur en début de période sous revue.

#### 3.2.2.2- *La convention d'offre de concours de 2015*

L'Olympique lyonnais et la commune de Décines-Charpieu ont conclu en octobre 2015 une convention d'offre de concours par laquelle l'Olympique lyonnais s'est engagé à contribuer au financement des équipements et interventions réalisés par la commune à raison de la présence du parc OL, et dont il est le principal bénéficiaire. Cette convention a été approuvée par le conseil municipal par délibération du 30 septembre 2015.

L'OL s'est ainsi engagé à verser 1,4 M€ HT de participations aux investissements portés par la commune : 830 000 € HT au titre de l'éclairage public, 295 000 € HT destinés au déploiement de la vidéosurveillance et 255 000 € HT pour le mobilier urbain (panneaux à affichage variable).

L'implantation des équipements a fait l'objet d'une concertation entre les parties et a été précisée dans les annexes à la convention de concours.

Les caméras de vidéosurveillance ont ainsi été déployées selon une cartographie proposée par la commune et approuvée par l'Olympique lyonnais. Trois zones ont été identifiées, la première correspond à l'emprise du parc surveillée par son système propre<sup>15</sup>, la seconde couvre les axes d'accès au stade, la dernière correspond au territoire communal sans lien direct avec le Parc OL. L'Olympique lyonnais a financé les équipements implantés dans la seconde zone.

L'OL a également versé aux copropriétés jouxtant le parc OL 535 000 € TTC au titre d'un programme de « résidentialisation » qui a consenti une aide financière aux résidences privées, situées dans un rayon de vingt minutes à pied autour du stade, pour sécuriser leurs accès (pose de portails, de barrières notamment). La commune a instruit les dossiers de demande d'aide et l'OL a versé le concours financier directement aux copropriétés éligibles.

---

<sup>14</sup> L'ancien ordonnateur explique cette absence de délibération par la nature du protocole, qui constituait une déclaration d'intentions, et l'impossibilité de cristalliser les engagements des parties à ce stade du projet.

<sup>15</sup> Ce système, composé de près de 500 caméras est strictement limité à l'intérieur du Parc OL (extérieurs floutés), conformément à la réglementation qui interdit à un système de vidéosurveillance de filmer la voie publique.

Au-delà des investissements, la convention de 2015 prévoyait également que l'Olympique lyonnais participe aux coûts de l'engagement des forces de police municipale lors des manifestations du stade. Le mode de participation retenu s'inspire des conditions de refacturation de la mobilisation des effectifs de la police nationale à l'OL.

La mise en œuvre de cette convention s'est déroulée dans de bonnes conditions. Les concours ont été versés par l'Olympique lyonnais selon les modalités prévues. Par ailleurs, les parties ont pu évaluer régulièrement l'application du dispositif et ses effets, à travers le comité de suivi mis en place par la convention<sup>16</sup> et des points informels réguliers. Des possibilités d'amélioration ont été identifiées et ont conduit les parties à conclure un avenant à la convention en 2020.

### 3.2.2.3- *L'avenant de 2020 à la convention de concours*

L'avenant de 2020 a prolongé la convention de 2015 jusqu'en 2026, avec possibilité de reconduction expresse.

À la lumière des cinq premières années de coopération, il a été constaté que certaines interventions de la commune ne rentraient pas dans le cadre de la convention alors qu'elles contribuaient à l'exploitation du Parc OL. Ainsi, les concours financiers recouvrent désormais, au-delà des frais de police municipale, des frais d'organisation et de fonctionnement à la charge de la collectivité.

L'avenant prévoit que la participation de l'OL aux charges précitées sera désormais fonction du nombre d'événements organisés, de leur fréquentation et de leur classement au plan de sécurité intérieure (PSI)<sup>17</sup>. Le dispositif prévoit que le montant du concours financier perçu annuellement par la commune varie entre 250 000 et 300 000 €.

Le niveau de participation de l'Olympique lyonnais aux charges de fonctionnement a été fortement majoré, la convention initiale prévoyant un concours aux charges de police municipale d'un maximum de 100 000 €. Il est plus conforme aux contraintes spécifiques pesant sur la commune.

L'avenant comporte néanmoins certaines dispositions dérogatoires de nature à couvrir des situations exceptionnelles. Ainsi, en cas de manifestation inférieure à 1 000 personnes ou à huis clos, le montant de la participation est réduit (1 000 € pour chaque manifestation de cette nature). De même, lorsqu'une saison a décompté moins de 25 manifestations de 1 000 personnes, le minimum versé annuellement est de 8 000 € par manifestation tenue. Au regard du contexte sanitaire et des restrictions imposées à la fréquentation des enceintes sportives, ces mécanismes dérogatoires ont vocation à s'appliquer en 2020.

Au-delà de la participation versée à la commune, l'Olympique lyonnais s'est également engagé à prendre en charge directement l'entretien de certains espaces verts jouxtant le Parc OL pour un coût maximal de 100 000 € par an.

---

<sup>16</sup> Les réunions du comité de suivi n'ont pas fait l'objet de procès-verbaux. Les parties ont en revanche précisé qu'une plus grande formalisation serait mise en œuvre à compter de la signature de l'avenant en 2020.

<sup>17</sup> La mise en place du PSI s'inscrit dans le cadre de l'article 14 de la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile. Le PSI est un outil d'intervention en cas d'accident ou de sinistre qu'il soit d'origine interne ou externe au stade. Le classement PSI est arrêté après concertation entre le préfet, l'OL et la commune de Décines-Charpieu en fonction des contraintes de sécurité.

En ce qui concerne l'investissement, l'avenant de 2020 précise que les parties doivent entamer une nouvelle concertation pour identifier les éventuels investissements communaux en lien avec le Parc OL. Cette dernière a été initiée en février 2021.

Il n'est en revanche pas prévu de phase de renégociation liée à l'ouverture éventuelle de l'OL Arena. Sur ce point, l'Olympique lyonnais estime que le projet, en sa forme actuelle, ne devrait pas générer de contraintes supplémentaires sur le fonctionnement communal, notamment en terme de sécurité. La commune souligne en revanche que l'ouverture de cet équipement ainsi que celle d'un centre de loisirs, avec le déroulement d'activités nocturnes, nécessitera de renforcer une nouvelle fois les moyens humains alloués à la police municipale.

#### 3.2.2.4- *La convention de mécénat de 2016*

Parallèlement au dispositif général exposé ci-dessus, une convention de mécénat a été conclue en 2017 entre la commune de Décines-Charpieu et le fonds de dotation solidaire, afin de cofinancer la réhabilitation de deux terrains de football synthétiques.

Ce fonds de dotation est adossé au groupe OL, et régi par l'article 140 de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie et le décret du 11 février 2009 relatif aux fonds de dotation<sup>18</sup>. Il a pour objet de promouvoir les missions d'intérêt général notamment les actions s'appuyant sur les valeurs du sport et du football en particulier.

Le fonds s'est engagé à financer, en tant que mécène, la rénovation de deux terrains de football du Parc Troussier à hauteur de 600 000 €. Ce montant correspond à 60 % de l'enveloppe consacrée par la commune à ce projet, de près de 1 M €.

Les équipements ont été réalisés conformément aux prévisions et le versement des fonds est intervenu en 2017, en application de la convention de mécénat.

### 3.3- **Conclusions sur l'impact financier du Parc OL**

L'impact financier du Parc OL sur la commune de Décines-Charpieu a été très important. Cette implantation a nécessité la réalisation de 2,8 M€ d'investissement en vue de son insertion dans le tissu urbain. Elle a également impliqué de nouvelles missions pour les services municipaux et par conséquent de nouvelles charges de fonctionnement pour la commune (police, municipale, frais d'éclairage, suivi des manifestations notamment), qu'elle a estimées à 525 000 € en 2020.

Elle a cependant bénéficié de recettes de taxe foncière, d'un montant qui devrait être porté à plus de 900 000 € grâce à son relèvement en 2020, auxquelles s'ajoute la taxe locale sur les publicités extérieures d'un montant de près de 140 000 € pour le Parc OL en 2019.

Par ailleurs, l'Olympique Lyonnais et la commune ont négocié, en 2015 et 2020, la mise en place de concours financiers versés par le club au titre des dépenses engagées par la collectivité du fait de la présence du Parc OL.

---

<sup>18</sup> Le fonds de dotation constitue : « une personne morale de droit privé à but non lucratif qui reçoit et gère, en les capitalisant, des biens et droits de toute nature qui lui sont apportés à titre gratuit et irrévocable et utilise les revenus de la capitalisation en vue de la réalisation d'une œuvre ou d'une mission d'intérêt général ou les redistribue pour assister une personne morale à but non lucratif dans l'accomplissement de ses œuvres et de ses missions d'intérêt général ».

La commune a ainsi perçu 1,4 M€ HT de subventions d'investissement, auxquelles s'ajoutent notamment 600 000 € versés par la fondation OL en vue de rénover des terrains de sports communaux, soit 2,3 M€ TTC au total. L'Olympique lyonnais a par ailleurs alloué aux propriétaires privés voisins du stade une enveloppe de 535 000 € pour sécuriser l'accès à leur résidence.

L'Olympique lyonnais a également versé à la commune une participation aux frais de police municipale de 100 000 € par an entre 2015 et 2020. Sous réserve de l'évolution du contexte sanitaire, ce concours devrait passer à un montant annuel compris entre 250 000 € et 300 000 € à compter de 2021.

Les conditions de ce partenariat ne soulèvent pas de difficulté. Au regard de l'ensemble des éléments précités, l'implantation du stade à Décines-Charpieu constitue une ressource nette de fonctionnement conséquente pour la commune. Celle-ci devrait atteindre 850 000 € à court terme<sup>19</sup>.

La hausse de la contribution de l'OL n'interviendra pleinement qu'à l'issue de la crise sanitaire, en raison du déroulement des matchs à huis-clos. Dans l'attente de cette normalisation, l'absence de public lors des événements sportifs et la suppression des autres spectacles devraient occasionner une moindre mobilisation du personnel municipal au profit du Parc OL et donc une réduction des dépenses, que la commune affirme néanmoins ne pas avoir constatée.

La commune insiste sur le poids que constitue la gestion des questions relatives au Parc OL pour les services communaux. Selon elle, l'impact n'est pas seulement financier mais opérationnel et se traduit par un volume de temps important consacré par ses agents au stade, et non au reste du territoire communal. Cette contrainte serait amenée à s'accroître avec l'OL Arena.

La commune de Décines-Charpieu a également fait part de son souhait de renforcer la coopération avec la métropole de Lyon concernant le stade OL et d'engager avec cette dernière un processus de « remise à plat des équilibres financiers. »

## **4- L'ÉCLAIRAGE PUBLIC**

### **4.1- Le cadre juridique**

La commune est responsable de la mise en place, de l'entretien et du fonctionnement de l'éclairage public. L'article L. 2212-2 du CGCT, relatif au pouvoir de police général du maire, dispose que : « *La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : 1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements (...).* »

Par ailleurs, le code de l'environnement encadre l'usage des installations électriques d'éclairage<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Mode de calcul : Taxe foncière (900 000 €) + TLPE (140 000 €) + Concours de l'OL au fonctionnement (250 000 € + 100 000€) – Charges de fonctionnement estimées (525 000 €). Cette estimation ne prend pas en compte les recettes fiscales tirées d'autres structures du parc OL (hôtels, restaurants, centre médical).

<sup>20</sup> Ainsi, les articles L. 583-2 et L. 583-3 s'appliquent aux installations lumineuses destinées aux usages suivants :  
- éclairage extérieur destiné à favoriser la sécurité des déplacements, des personnes et des biens, et le confort des usagers sur l'espace public ou privé, à l'exclusion des dispositifs d'éclairage et de signalisation des véhicules ;  
- éclairage de mise en valeur du patrimoine, du cadre bâti, ainsi que des parcs et jardins ;

Le code de l'environnement, complété par l'arrêté du 27 décembre 2018 relatif à la prévention, à la réduction et à la limitation des nuisances lumineuses, aborde donc l'éclairage public d'un point de vue énergétique et de développement durable.

En toute hypothèse, il n'existe pas d'obligation générale et absolue d'éclairage des voies publiques et des voies privées ouvertes à la circulation. Il incombe à la commune de définir avec précision les lieux pouvant recevoir un éclairage artificiel selon les usages et les règles de l'art<sup>21</sup>.

La compétence « *Éclairage de la voie publique* » est indépendante de la compétence « *Voirie* ». Le transfert à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de la « *Voirie* » n'emporte donc pas transfert de l'éclairage public.

L'article L. 1321-9 du CGCT autorise également une partition de la compétence d'éclairage public entre les travaux de maintenance sur le réseau d'éclairage public et les investissements sur les installations<sup>22</sup>.

#### 4.2- Le réseau d'éclairage public de la commune de Décines-Charpieu en 2019

##### 4.2.1- L'infrastructure du réseau en 2019

La commune de Décines-Charpieu compte environ 521 km de voirie<sup>23</sup>, dont 28 % bénéficie d'un éclairage public. Le réseau électrique dédié à l'éclairage public est quant à lui de 105,5 km. Près des deux tiers de ce réseau communal est enterré, 35,4 % du réseau restant néanmoins aérien.

L'éclairage des parcs et des sites de la commune compte 11 points lumineux sur un total de 4 015, soit 0,34 %. Ce type d'éclairage ne constitue pas un enjeu majeur pour la commune qui a, par ailleurs, choisi de ne pas installer d'éclairage public dans la majorité de ses parcs. Seul le city parc qui compte une source lumineuse est éteint de 22 h 00 à 5 h 00.

L'éclairage public de la commune repose principalement sur des candélabres et de poteaux en bois ou en béton. En l'absence de suivi de son patrimoine d'éclairage public, la commune ne sait pas différencier les poteaux en bois et en béton qui sont les supports historiquement mis en place par EDF<sup>24</sup>.

**Tableau 2 : Répartition des supports d'éclairage public par type**

Type de supports	Nombre de support/type	% de supports/type
Candélabre	2 082	51,9 %
Petit mat boule	157	3,9 %
Poteau bois et poteau béton	1 746	43,5 %
Façade	30	0,7 %
<b>Total</b>	<b>4 015</b>	<b>100 %</b>

Source : commune de Décines-Charpieu

- éclairage des équipements sportifs de plein air ou découvrables ;
- éclairage des bâtiments (illumination des façades des bâtiments et leur éclairage intérieur émis vers l'extérieur);
- éclairage des parcs de stationnement non couverts ou semi-ouverts ;
- éclairage événementiel extérieur (installations lumineuses temporaires à l'occasion de manifestations) ;
- éclairage de chantiers en extérieur.

<sup>21</sup> Ces règles concernent le dimensionnement adapté des installations lumineuses, dans le respect des normes en vigueur, notamment la norme NF EN 13201.

<sup>22</sup> Article L ; 1321-9 du CGCT : « lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale ou un syndicat mixte est compétent en matière d'éclairage public, les communes membres peuvent conserver la partie de la compétence relative aux travaux de maintenance sur le réseau d'éclairage public mis à disposition et dont elles sont propriétaires ».

<sup>23</sup> Celle-ci relève de la compétence de la métropole.

<sup>24</sup> Les premiers poteaux EDF supportaient le réseau de distribution de l'électricité et le réseau d'éclairage public.



#### 4.2.2- Les sources lumineuses

L'interdiction de mise sur le marché des lampes à vapeur de mercure, à compter de 2015, par la directive européenne 2009/120/CE, a obligé les collectivités à trouver des solutions de remplacement.

Dans un premier temps, pour garantir le dépannage des lampes à vapeur de mercure, appelées ballons fluo, la commune a constitué un stock de 400 sources de type ballon fluo. Elle a ensuite utilisé les deux technologies principales à disposition des collectivités pour remplacer les ballons fluo : les lampes sodium haute pression (SHP<sup>25</sup>) et les diodes électroluminescentes (LED).

En 2014, le marché « entretien et petits travaux d'extension et de mise aux normes du réseau d'éclairage public communal » prévoyait ainsi le remplacement des luminaires de type ballon fluo par des lampes iodure métallique ou des lampes sodium haute pression.

La commune a fait réaliser une étude de remplacement des sources ballons fluo en 2016 par la société SERP et en 2018 par le SIGERLY. La première étude a estimé à 697 707 € le remplacement de 934 luminaires équipés de lampes à vapeur de mercure de 125 W par des technologies LED. L'étude du SIGERLY a valorisé à 468 000 € le remplacement de 580 luminaires équipés de lampes à vapeur de mercure de 125 W par des technologies LED.

En 2018, la commune a mis en œuvre un plan pluriannuel d'investissement pour le remplacement des ballons fluo par des LED. Selon la commune, le remplacement des 300 derniers ballons fluo sera réalisé avant l'automne 2021.

Si, fin 2019, les sources lumineuses utilisées par Décines-Charpieu demeurent principalement composées de lampes SHP, l'investissement communal dans la technologie LED a permis à cette dernière d'atteindre 25,8 % du parc, alors qu'elle en était absente en 2012.

**Tableau 3 : Répartition des sources lumineuses<sup>26</sup>**

Type de sources	Nombre de source	% de source
LED	1 035	25,8
Lampe sodium haute pression :SHP	1 836	45,7
Lampe à vapeur de mercure ou ballon fluorescent	569	14,2
Lampe iodure métallique : IM	604	15,0
Autres	171	4,2
<b>Total<sup>27</sup></b>	<b>4 015</b>	<b>100,00</b>

Source : commune de Décines-Charpieu

#### 4.2.3- Le pilotage du réseau

Le réseau est piloté par 105 armoires de commande dont la puissance électrique totale n'est pas connue de la commune de Décines-Charpieu. Celle-ci dispose d'un parc historique composé de cellules photoélectriques et de relais récepteurs d'ordre<sup>28</sup>.

Dans le cadre de la modernisation du réseau, elle a retenu la technologie de l'horloge astronomique qui s'avère stable dans le temps, à coût modéré, et permet une maîtrise du temps d'éclairage.

<sup>25</sup> Technologie conventionnelle majoritairement utilisée en France.

<sup>26</sup> Il est impossible de mesurer la progression entre 2013 et 2019, faute de suivi annuel de la composition du parc.

<sup>27</sup> Il est à noter l'absence de lampe fluo compact et de lampe à induction sur le territoire communal.

<sup>28</sup> Il existe quatre types d'organes de télécommande : la cellule photoélectrique, le relai récepteur d'ordre (déclenché par impulsions par le réseau électrique), l'horloge astronomique, le système de commande centralisé (commandé depuis le centre opérationnel par GSM, CPL ou ondes radios).

#### 4.2.4- Le suivi qualitatif

Un élu de la commune est en charge de l'éclairage public. Lors des comités de quartier, il explique les orientations de la politique communale en matière d'éclairage public qui sont la réduction de la consommation et de la dépense énergétique, l'efficacité et la durabilité de l'éclairage public, la limitation de la pollution lumineuse.

Il enregistre les réclamations de habitants de la ville. Au quotidien, les dysfonctionnements et les pannes sont recueillis par l'accueil de la mairie annexe. Avant 2018, un agent des services techniques transmettait les demandes à l'entreprise chargée de l'entretien et de la maintenance du réseau d'éclairage public par téléphone. Depuis 2018, il les transmet au SIGERLY grâce au logiciel XMAP.

La commune n'a pas connu de contentieux relatif à l'éclairage public ces dernières années.

### 4.3- Les mesures de rationalisation et d'économie

#### 4.3.1- Le champ de compétence communal

Avant le 1<sup>er</sup> janvier 2018, la commune avait conservé la compétence d'éclairage public pour l'entretien et les travaux d'extension du réseau. Seul l'enfouissement coordonné du réseau aérien et l'achat d'électricité avaient été transférés au SIGERLY.

Par délibération du 29 juin 2017, la commune de Décines-Charpieu a choisi de transférer la totalité de la compétence éclairage public au SIGERLY à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018. Toutefois, le maire demeure compétent pour l'éclairage, au titre de son pouvoir de police général<sup>29</sup>.

#### 4.3.2- La cartographie du réseau et la révision de la maintenance

Un marché de maintenance et de rénovation de l'éclairage public a été passé en 2013 par la commune, pour une durée de quatre ans. Le cahier des charges faisait un inventaire sommaire du parc d'éclairage public<sup>30</sup>.

La commune fournissait, en outre, un jeu de plans sous formats papier et informatique.

En vertu des dispositions contractuelles, le prestataire retenu devait produire un bilan annuel retraçant les opérations de maintenance et de rénovation réalisées dans le cadre du marché, un inventaire et une cartographie mis à jour à la date anniversaire du marché. Si la cartographie était accessible par le logiciel XMAP et, si des comptes rendus mensuels des interventions effectuées ont bien été produits, tel n'est pas le cas pour l'inventaire et la cartographie.

L'article L. 5711 du CGCT prévoit que le transfert de compétence à un syndicat mixte fermé entraîne la mise à disposition du patrimoine communal affecté à cette compétence.

Lors du transfert de la compétence éclairage public, en 2018, le titulaire du marché de maintenance a transmis au SIGERLY l'inventaire et la cartographie du réseau sans copie à la commune de Décines-Charpieu. En mars 2021, la commune et le SIGERLY n'ont toujours pas établi de procès-verbal et attendent les résultats de la géolocalisation de l'ensemble du réseau, prévu fin juin 2021, pour arrêter un inventaire partagé et établir contradictoirement le procès-verbal prévu par l'article L. 1321-1 du CGCT.

---

<sup>29</sup> L'éclairage public ne constitue pas un domaine relevant d'un pouvoir de police spécial (tel que celui existant en matière de circulation et de voirie) et ne peut être transféré au titre de l'article L. 5211-9-2 du CGCT.

<sup>30</sup> L'inventaire recense 3 455 foyers lumineux, 125 armoires de commandes, 2 armoires de commandes pour les prises marchés forains, 15 bornes énergétiques du marché forain.

La chambre recommande de finaliser le transfert du réseau d'éclairage public.

#### 4.3.3- La modulation de l'éclairage

Pour des raisons de sécurité publique, les habitants de la commune ne souhaitent pas d'extinction nocturne. L'éclairage public a été renforcé lors de la mise en place d'un système de vidéo protection qui compte une centaine de caméras sur le territoire de la commune.

En revanche, les parcs de la commune ne disposent pas d'éclairage public pour dissuader la formation de squats et de nuisances dus aux rassemblements sur la voie publique.

Le service technique met en œuvre la modulation de puissance lors de l'installation de LED avec l'objectif de conserver à minima la luminance produite par l'ancien dispositif d'éclairage. Cette démarche s'inscrit dans une volonté de lutter contre le gaspillage énergétique et de réduire les dépenses, à service égal. Aucune mesure n'a été effectuée de 2014 à 2020 pour valider l'atteinte de ces objectifs.

Les questions d'économie d'énergie, de développement durable, ressortent de la compétence du conseil municipal qui n'a jamais délibéré sur ce point.

Le choix du maintien ou non de l'éclairage est motivé notamment par des considérations de sécurité publique.

#### 4.4- Les incidences budgétaires

##### 4.4.1- Les modalités de suivi et de pilotage budgétaire

Le suivi budgétaire de l'éclairage public a été assuré par le service patrimoine jusqu'en 2014 puis par le service cadre de vie jusqu'en 2018. Les marchés de fourniture d'électricité ont été suivis par le service du patrimoine. À compter de 2018, après transfert de la compétence, le SIGERLY est chargé de l'éclairage public et de la distribution publique d'électricité de la commune de Décines-Charpieu.

##### 4.4.2- Les dépenses d'électricité

Sur la période, le nombre de points lumineux a augmenté de 16,6 %. Le montant des dépenses d'électricité pour l'éclairage public a augmenté de 60 633 €, soit 24 %. Les dépenses d'électricité par point lumineux ont quant à elles augmenté de 6,4 % de 2013 à 2019.

**Tableau 4 : Dépenses pour l'éclairage public de la ville de Décines-Charpieu**

En €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre de points lumineux	3 455	NC	3 455	3 995 <sup>31</sup>	NC	4 018	4 029
Dépenses d'éclairage public <sup>32</sup>	252 353	277 120	309 242	304 351	259 244	341 714	312 986
<b>Dépense en électricité par point lumineux</b>	<b>73,04</b>	<b>NC</b>	<b>89,5</b>	<b>76,2</b>	<b>NC</b>	<b>85,0</b>	<b>77,7</b>

Source : commune de Décines-Charpieu

Deux éléments concourent au niveau de dépenses en matière de fonctionnement du réseau d'éclairage public : la consommation énergétique et le prix de l'électricité.

<sup>31</sup> L'éclairage des accès au stade de l'OL a nécessité 540 points lumineux supplémentaires.

<sup>32</sup> Abonnement et consommation électrique.

La consommation électrique par point lumineux a diminué de 2013 à 2019. En effet, les données fournies par les services techniques communaux indiquent que cette consommation est passée de 616 KWh en 2013 à 526 KW en 2019, soit une baisse de 14,7 % au cours de la période sous revue. Toutefois, la consommation électrique pour l'éclairage public a connu une baisse modeste de 0,5 % de 2013 à 2019, vraisemblablement en raison de l'augmentation du nombre de points lumineux.

Par ailleurs, la commune est dans l'incapacité de mesurer l'impact de chacune des mesures d'économie qu'elle a mises en œuvre : la modernisation du réseau d'éclairage public et la modulation de l'éclairage public. Il n'existe ainsi aucun indicateur de suivi spécifique permettant d'individualiser l'effet de ces deux mesures, intervenues concomitamment.

**Tableau 5 : Consommation électrique par source lumineuse en KW**

En KW	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre de points lumineux	3 455	NC	3 455	3 995	NC	4 018	4 029
Consom. électrique éclairage public	2 131 462	2 244 102	2 309 879	2 166 861	1 769 423	2 288 496	2 120 028
<b>Consommation par point lumineux</b>	<b>616,9</b>	<b>NC</b>	<b>668,6</b>	<b>542,4</b>	<b>NC</b>	<b>569,6</b>	<b>526,2</b>

Source : commune de Décines-Charpieu

La commune indique que les économies de consommation électrique ont été absorbées par la hausse des tarifs de l'électricité. Cette explication semble confirmée par l'estimation globale du coût du KW (sur la base de la consommation communiquée par la commune).

**Tableau 6 : Dépenses en électricité par point lumineux**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dépenses en électricité pour l'éclairage public en euros	252 353	277 120	309 243	304 352	259 245	341 714	312 986
Consommation électrique éclairage public en KW	2 131 462	2 244 102	2 309 879	2 166 861	1 769 423	2 288 496	2 120 028
<b>Coût estimé du KW en euros</b>	<b>0,12</b>	<b>0,12</b>	<b>0,13</b>	<b>0,14</b>	<b>0,15</b>	<b>0,15</b>	<b>0,15</b>

Source : commune de Décines-Charpieu

Les factures d'électricité devraient permettre d'identifier plus précisément les facteurs de variation du prix. Tel n'est pas le cas en l'espèce, car la commune n'assure pas le suivi et l'analyse des factures pour l'éclairage public. Ce suivi nécessite un travail important de saisie, d'agrégation et d'analyse, la facturation étant établie par armoire de commande.

La commune ne connaît pas les évolutions de la part de l'énergie électrique facturée, de l'abonnement et des taxes et de contributions, dont l'utilisation du réseau de distribution (URD)<sup>33</sup> et la contribution au service public de l'électricité (CSPE)<sup>34</sup>. Ces coûts, dont certains ne sont pas assis sur la consommation énergétique, ont pu significativement contribuer à la hausse du tarif de l'électricité.

<sup>33</sup> Les tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE) ont été créés en 2000 pour rémunérer le réseau de transport d'électricité (RTE), Enedis (anciennement ERDF) et les entreprises locales de distribution. Ces tarifs visent à compenser les charges d'exploitation, de développement et d'entretien.

<sup>34</sup> La contribution au service public de l'électricité (CSPE) est assise sur la consommation d'électricité, acquittée par le consommateur final. Il dédommage les opérateurs des surcoûts liés aux obligations imposées par la loi sur le service public de l'électricité et vise à rendre ces obligations compatibles avec l'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité.

## 4.4.3- Les dépenses pour les illuminations

Les achats de guirlandes lumineuses pour les illuminations des fêtes de fin d'année ont représenté près de 70 000 € pendant la période sous revue. En revanche, la commune ne dispose pas d'une estimation de la consommation électrique des illuminations car les guirlandes sont branchées sur le réseau d'éclairage public. Elle ne connaît donc pas le coût de fonctionnement des illuminations mais s'engage à réaliser un calcul théorique pour l'avenir. Depuis 2018, ce dernier est supporté par le SIGERLY.

## 4.4.4- Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel relatives à l'éclairage public sont suivies par la commune et représentaient près de 41 300 € en 2018 contre près de 47 000 € en 2014. L'entretien du réseau d'éclairage public étant confié sous forme de marché à une entreprise prestataire, les coûts de personnel ne concernent qu'un agent technique et un agent administratif. Le suivi de l'éclairage public représentait 40 % de l'activité de l'agent technique et 20 % de l'activité de l'agent administratif au titre du suivi des marchés.

## 4.4.5- La maintenance

La commune n'assure pas un suivi des dépenses de maintenance. Toutefois, sur demande de la chambre, elle a pu communiquer les informations suivantes.

Tableau 7 : Dépenses de maintenance

En euros	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dépenses	87 442	95 293	23 375	38 856	36 418	43 927	12 028 <sup>35</sup>

Source : suivi de la commune

De 2012 à 2018, les dépenses d'entretien représentent en moyenne 56 000 € par an. Depuis 2018, l'entretien du réseau d'éclairage public est assuré par le SIGERLY qui indique produire annuellement un rapport d'activité, sans information sur l'âge du réseau, pour chacun de ses adhérents dont la commune de Décines-Charpieu. Toutefois la commune a reçu ces documents au titre des années 2018 et 2019 ainsi qu'en 2021, suite à la réception du rapport de la chambre.

## 4.4.6- L'investissement

Jusqu'en 2018, les travaux de petits enfouissements réalisés par la commune étaient financés par des emprunts globaux.

Tableau 8 : Dépenses d'investissement

En euros	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Réseaux	8 028	10 881	-	-	4 780	5 880	NC
Candélabres	-	-	-	-	-	14 464	NC
Sources	39 438	26 338	2 991	13 728	37 574	62 281	NC
Pilotage	-	-	-	-	4 570	11 917	NC
Opérations	104 882	120 689	-	66 651	21 949	27 660	NC
<b>Total</b>	<b>152 348</b>	<b>157 909</b>	<b>2 991</b>	<b>80 378</b>	<b>68 873</b>	<b>122 202</b>	<b>NC</b>

Source : suivi de la commune

<sup>35</sup> Report 2017.

Avant 2018, selon la commune, le SIGERLY ne précisait pas les travaux d'enfouissement effectués, dont il avait la charge et qu'il finançait en propre par la fiscalité.

Depuis 2018, le SIGERLY est compétent pour l'ensemble des investissements d'éclairage public sur le territoire de la commune. S'il dispose des informations sur le montant des investissements consacrés au réseau d'éclairage public, la commune n'en a pris connaissance qu'en 2021. Toutefois l'effet des investissements sur l'âge des composants du réseau reste inconnu.

La commune reconnaît que la transmission de ce type d'information n'est actuellement pas satisfaisante. Néanmoins, des réunions ont eu lieu en 2020 afin d'y remédier. Par ailleurs, si le SIGERLY ne précisait pas jusqu'à présent les réalisations de l'année à la commune de Décines-Charpieu, celle-ci avalisait les investissements programmés qui concernaient son territoire, au début de chaque exercice budgétaire.

La commune n'élabore pas de PPI pour l'éclairage public car les investissements sont fortement liés aux décisions de la métropole de Lyon en matière de travaux de réfection de la voirie et des gros travaux des concessionnaires. Seuls les travaux liés à des permis de construire ou des installations obsolètes ou à risque sont indépendants des décisions de la métropole.

En l'absence d'un PPI, un programme de travaux a été élaboré par la commune et le SIGERLY pour assurer le remplacement des ballons fluo. Fin 2020, leur remplacement par des LED n'était pas achevé.

#### 4.4.7- L'éclairage des lotissements privés

La commune puis le SIGERLY ont successivement assuré l'entretien de l'éclairage public des lotissements dont les infrastructures sont historiquement répertoriées dans l'inventaire communal. Il n'y a pas d'intervention publique dans les autres installations qui sont entretenues par leurs propriétaires.

### 4.5- Conclusions sur l'éclairage public

Jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2018, la commune de Décines-Charpieu a exercé la compétence éclairage public, assurant la maintenance et la gestion du réseau et confiant l'enfouissement des lignes aériennes au SIGERLY.

À compter de cette date, elle a transféré l'ensemble de la compétence éclairage public au SIGERLY. L'absence de suivi du réseau d'éclairage public n'a pas permis, à ce jour, d'établir un procès-verbal, prévu par le CGCT, actant du patrimoine transféré. La commune indique qu'il sera établi en juin 2021. En outre, en l'absence d'historique du parc des installations, il est difficile de mesurer les effets de sa modernisation sur la consommation électrique et les dépenses associées.

Depuis le transfert de la compétence éclairage public, en l'absence d'un rapport annuel d'activité remis par le SIGERLY, la commune ne dispose pas des informations relatives à l'âge du réseau, au coût de son maintien en condition opérationnelle et aux investissements réalisés pour sa modernisation. Or la commune ne peut pas se désintéresser d'un outil essentiel notamment pour l'exercice du pouvoir de police relevant du maire.

Par ailleurs, le rapport public 2021 de la Cour des comptes comporte un chapitre portant sur « *La nécessaire optimisation de la gestion des éclairages publics : l'exemple de communes d'Auvergne- Rhône-Alpes* ».

## 5- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

### 5.1- L'évolution des effectifs

#### 5.1.1- Des données à fiabiliser

Les données produites par la commune de Décines-Charpieu en matière de ressources humaines apparaissent insuffisamment fiables. Ses tableaux de suivi ne sont pas cohérents avec les annexes figurant au compte administratif. Les effectifs recensés dans les annexes aux comptes administratifs annuels ne permettent pas de recenser les agents titulaires et non titulaires car la commune n'utilise pas la version à jour de la maquette prévue par l'instruction budgétaire et comptable M14. Toutefois, la commune indique avoir acquis en 2019 un progiciel qui lui permettra, à partir de 2020, d'alimenter les annexes budgétaires dans le format réglementaire.

**Tableau 9 : Effectifs recensés au 31 décembre (en ETP)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Fonctionnaire	367	361	371	373	385	393
Contractuels	15	13	11	12	29	37
Total permanents	382	374	382	385	414	430
Non permanents <sup>36</sup>	92	127	130	118	88	71
<b>TOTAL</b>	<b>474</b>	<b>501</b>	<b>512</b>	<b>503</b>	<b>502</b>	<b>501</b>

Source : communes de Décines-Charpieu

L'étude des bulletins de paye montre une hausse constante du nombre d'agents sur la période.

**Tableau 10 : Nombre de personnes rémunérées**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Titulaires	363	355	352	365	366	380
Stagiaires	11	12	24	14	29	22
Non titulaires	53	70	65	73	76	94
<b>TOTAL</b>	<b>427</b>	<b>437</b>	<b>441</b>	<b>452</b>	<b>471</b>	<b>496</b>

Source : bulletins de paye

De 2014 à 2016, la commune a recruté pour renforcer la sécurité<sup>37</sup> et dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires<sup>38</sup>.

#### 5.1.2- La nature des emplois

Au 31 décembre 2019, les agents techniques et les agents administratifs représentaient respectivement 45,4 % et 25,9 % de l'effectif de la commune<sup>39</sup>. Troisième filière par ordre d'importance, la filière médico-sociale atteignait 16,3 % de l'effectif. La police municipale, dont le nombre d'agents est passé de 11 à 20, représentait 4,6 % de l'ensemble en 2019.

<sup>36</sup> Contrats horaires (dont sécurité abord des écoles), vacataires piscine, contrats de remplacement, saisonniers, assistantes maternelles, contrats privés et vacataires écoles.

<sup>37</sup> Doublement du nombre de policiers municipaux (+ 9 ETP) et renforcement de la sécurisation des abords des groupes scolaires en lien avec l'état d'urgence déclaré suite aux attentats de 2015 (+ 6 ETP).

<sup>38</sup> (+ 25 ETP).

<sup>39</sup> Au niveau national, en 2017, pour le bloc communal, les agents techniques et administratifs représentaient respectivement 44,9 % et 21,3 % des effectifs.

Les cadres A et B représentent respectivement 7,3 % et 12,2 % de l'effectif pour un ratio national moyen de 6,5 % de cadres A et 11,6 % de cadres B<sup>40</sup>.

#### 5.1.3- La maîtrise des effectifs

Suite aux préconisations formulées en 2014 par la chambre, la collectivité a élaboré un plan d'action ressources humaines (RH), présenté au comité technique du 4 septembre 2014. Sa mise en œuvre a commencé fin 2016 à la suite d'une réorganisation de la direction générale.

Le plan s'articule autour de six grands axes pour atteindre l'objectif d'une stabilisation des effectifs globaux de la collectivité à 500 ETP et une hausse moyenne annuelle des dépenses de personnel (chapitre 012) de + 1,5 %. À cette fin, la commune de Décines-Charpieu a recours de manière exceptionnelle au recrutement externe et favorise la mobilité interne en mettant en place des fiches de poste, des entretiens professionnels annuels et un plan de formation.

En dépit des incertitudes sur le nombre d'agents communaux, l'objectif d'un effectif global de 500 ETP semble globalement tenu. Ce résultat est essentiellement dû à la baisse du nombre d'agents non permanents, alors que le nombre d'agents permanents a augmenté de 12,5 % depuis 2014.

Après un net accroissement de la masse salariale en début de période sous revue, la collectivité a limité la progression annuelle de ses dépenses de personnel à 1,5 % (objectif du plan d'action ressources humaines) sur la période 2016-2019.

La commune considère que la montée en puissance des effectifs et du temps de travail de la police municipale et du personnel scolaire ne lui incombent pas. Elle estime en effet qu'elle ne résulte pas des choix stratégiques de la collectivité mais d'éléments qui lui ont été imposés (implantation du Parc OL, réforme nationale des rythmes scolaires).

La chambre relève néanmoins que la commune s'est déclarée favorable à l'implantation du Parc OL (en délivrant notamment le permis de construire). Par ailleurs, la réforme des rythmes scolaires ayant été abandonnée à compter de 2018, la commune dispose d'un levier sur ses effectifs.

La commune s'engage à renforcer le plan de maîtrise des effectifs et à contenir l'évolution des charges de personnel à hauteur de 1% par an à compter de 2022. La chambre l'encourage à poursuivre son effort pour atteindre ces objectifs.

#### 5.2- Les conditions de recours aux contractuels

L'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 pose le principe du recrutement de fonctionnaires pour occuper les emplois publics permanents.

Par dérogation à ce principe, l'article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984 autorise le recrutement d'agents contractuels sur des emplois permanents, notamment lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes, et pour les emplois du niveau de la catégorie A lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient, et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la loi.

---

<sup>40</sup> Source : Direction générale des collectivités locales –données 2017 publiées en 2019.



Sur la période contrôlée, la commune a recruté huit agents non-titulaires sur le fondement de l'article 3-3-2 et un agent au titre de l'article 3-4 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale<sup>41</sup>.

Le I de l'article 32 de la loi du 13 juillet 1983 modifié par l'article n° 15 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique dispose que : « *le recrutement d'agents contractuels pour pourvoir des emplois permanents est prononcé à l'issue d'une procédure permettant de garantir l'égal accès aux emplois publics (...). L'autorité compétente assure la publicité de la vacance et de la création de ces emplois* ».

Selon la jurisprudence, la collectivité est tenue de démontrer l'impossibilité de recruter un fonctionnaire comme préalable au recrutement d'un agent non-titulaire. Cela suppose d'avoir publié une vacance de poste dans un délai permettant raisonnablement aux candidats intéressés de se manifester. Un délai de deux mois est considéré comme raisonnable par le juge administratif, alors qu'un délai de 30 jours a été considéré comme trop court.

Ces recrutements ont été effectués après publication de la vacance de poste au centre de gestion du Rhône. Toutefois les déclarations de vacance sont intervenues dans un délai inférieur à deux mois pour six recrutements. Ce type de manquement avait déjà été constaté lors du précédent rapport de la chambre.

Au-delà des strictes considérations de conformité, la chambre invite la commune de Décines-Charpieu à communiquer largement sur ses vacances de postes. Cette démarche lui permettra de s'assurer une diversité de candidatures afin de trouver les profils les mieux adaptés à ses besoins.

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, le décret du 19 décembre 2019 relatif à la procédure de recrutement pour pourvoir les emplois permanents de la fonction publique ouverts aux agents contractuels, impose de nouvelles dispositions<sup>42</sup> qui s'inspirent de la jurisprudence<sup>43</sup> et rendent obligatoire un certain formalisme.

La chambre réitère les observations de son précédent rapport de 2015 en la matière. En réponse, la commune s'est engagée à rallonger les délais de déclaration de vacance d'emploi. La chambre invite la commune à respecter strictement les conditions légales de recours aux contractuels pour occuper des emplois permanents qui représentaient, au 31 décembre 2019, 34,4 % des effectifs de catégorie A de la collectivité.

---

<sup>41</sup> Cet article dispose que : « *Par dérogation au principe énoncé à l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée et sous réserve de l'article 34 de la présente loi, des emplois permanents peuvent être occupés de manière permanente par des agents contractuels dans les cas suivants : [...] 2° Pour les emplois du niveau de la catégorie A lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la présente loi* ».

<sup>42</sup> • publication d'une durée d'un mois, sauf urgence ;

• constitution d'une fiche de poste précisant les fondements juridiques justifiant le recrutement d'un agent contractuel ;  
• l'établissement du caractère infructueux du recrutement d'un fonctionnaire lorsque l'emploi permanent à pourvoir relève du 2° de l'article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984 ;  
• l'établissement à nouveau de ce constat lors du renouvellement du contractuel ;  
• la réalisation, à la suite d'entretiens de recrutement (obligatoires), d'un document précisant les appréciations portées sur chaque candidat présélectionné au regard de ses compétences, aptitudes, qualifications, expérience, de son potentiel et de sa capacité à exercer les missions dévolues à l'emploi permanent à pourvoir.

<sup>43</sup> La collectivité est tenue de mettre en œuvre les moyens nécessaires au respect du principe de recrutement prioritaire de fonctionnaires (CAA de Douai, 4 avril 2007, Département de la Somme), en particulier au travers d'une publicité permettant aux agents titulaires de se porter candidats (CAA Bordeaux, 25 octobre 2004, SDIS de la Réunion). Elle doit prouver que les circonstances de l'espèce justifient de déroger à ce principe (CAA, Bordeaux, 27 mars 2017).

### 5.3- L'emploi de personnes handicapées dans le personnel

En 2019, la commune comptait 6 % d'agents porteurs de handicap au sein de son effectif et atteignait ainsi l'objectif fixé à 6 % de personnes handicapées pour tout employeur public de 20 agents ou plus par l'article L. 5212-2 du code du travail. En 2016, la moyenne nationale s'élevait à 6,8 % pour la fonction publique territoriale<sup>44</sup>. Ce résultat lui a permis, en application de l'article L. 5212-9 du code du travail, de ne verser aucune contribution au fonds d'insertion des personnes handicapées de 2014 à 2019.

### 5.4- Le régime indemnitaire

#### 5.4.1- La structure du régime indemnitaire actuel

##### 5.4.1.1- Le régime général

Le régime indemnitaire de la commune de Décines-Charpieu a été mis en place par une délibération du 10 juillet 2003<sup>45</sup>. Ce régime a été en application jusqu'au 1<sup>er</sup> novembre 2017, date de l'entrée en vigueur du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) pour le personnel communal de Décines-Charpieu.

Les procédures encadrant la mise en œuvre du régime antérieur à 2017 étaient largement perfectibles. Ainsi, pour l'indemnité d'administration, l'indemnité d'exercice de missions des préfectures et de technicité et la prime de service et de rendement, les enveloppes disponibles par catégorie d'emploi n'étaient pas déterminées par une délibération du conseil municipal.

La commune versait des primes et indemnités en vertu d'une délibération de 1969 portant application d'un arrêté du 14 juin 1968 repris par l'arrêté du 18 mars 1981 relatif aux primes et indemnités du personnel relevant du livre IX du code de la santé publique. Toutefois, les appellations retenues par la collectivité ne correspondaient pas à celles de l'arrêté de 1981<sup>46</sup>. Certaines de ces indemnités perdurent après la mise en œuvre du RIFSEEP. Or, ces dernières ne figurent pas dans la liste des primes énumérées dans l'arrêté du 27 août 2015 pouvant se cumuler avec le RIFSEEP. Il appartient à la collectivité de les fondre dans ce nouveau régime indemnitaire.

<sup>44</sup> Source : Agefiph/FIPHFP.

<sup>45</sup> Le conseil municipal a décidé d'instaurer au bénéfice des agents, en fonction de leurs missions :

- l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS) ;
- l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS) ;
- l'indemnité d'exercice de missions des préfectures (IEMP) ;
- l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) ;
- l'indemnité spécifique de service (ISS) ;
- la prime de service et de rendement (PSR) ;
- la prime d'encadrement (petite enfance) ;
- l'indemnité de sujétions spéciales (petite enfance) ;
- la prime de service (petite enfance) ;
- l'indemnité forfaitaire représentative de sujétions et de travaux supplémentaires (IFRSTS) ;
- l'indemnité spéciales des conservateurs du patrimoine ;
- la prime de technicité forfaitaire des personnels des bibliothèques ;
- l'indemnité forfaitaire de sujétions spéciales des conseillers et assistants socio-éducatifs ;
- l'indemnité mensuelle de fonctions des agents de police municipale.

<sup>46</sup> Il s'agit notamment des indemnités sportives mensuelles, techniques annuelles, techniques mensuelles ainsi que pour travaux suivants : balisage signalisation volante, conduite d'engins de TP, enlèvement des ordures, curage ponceaux, emploi de produits toxiques, graissage de moteurs, peinture au pistolet, pulvérisation lubrifiants, travaux de laboratoire d'analyse, travaux façade et sur toiture, manipulation de produits chimiques toxiques.

Le régime indemnitaire ne comportait pas de modulation en fonction de la manière de servir, de l'évaluation professionnelle ou du présentisme. La commune utilisait le régime indemnitaire comme un complément de revenus et non comme un outil de motivation des agents dans leur mission de service public.

La commune indique que la modulation est désormais possible grâce à la mise en place d'un complément indemnitaire annuel dont le montant est arrêté au regard de la manière de servir de chaque agent.

#### 5.4.1.2- *Le versement d'une prime annuelle*

De 2014 à 2019, la commune a attribué à ses agents une prime de fin d'année. Cette prime déroge au principe de parité avec les agents de la fonction publique d'État.

Son versement s'appuie sur l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 qui a maintenu les avantages collectivement acquis pour les collectivités qui les avaient mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi. Cette disposition a été complétée par l'article 70 de la loi du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique, obligeant les collectivités à intégrer dans leurs budgets les avantages acquis visés à l'article 111 précité.

Pour pouvoir être légalement maintenus, les avantages collectivement acquis doivent avoir été institués avant le 27 janvier 1984 et être inscrits au budget de la collectivité. Passée cette date, conformément aux principes précités, les collectivités locales n'ont plus la possibilité de créer ce type de prime. La décision décidant l'octroi de la prime par référence à l'article 111 doit se présenter sous la forme d'une délibération du conseil municipal.

La jurisprudence administrative a précisé que les primes adoptées avant 1984 et maintenues, peuvent être versées uniquement dans des conditions identiques de celles qui prévalaient alors<sup>47</sup>. Ainsi, aucune revalorisation du montant initial de la prime ne peut être opérée si elle n'a pas été expressément prévue par une disposition antérieure à 1984<sup>48</sup>.

La commune a produit une délibération en date du 30 mars 1995 qui intègre à son budget la prime dite « de fin d'année » versée aux agents par le comité des œuvres sociales, mais ne mentionne ni la date d'instauration ni la possibilité de revalorisation. Cette délibération ne peut donc fonder la régularité de la poursuite du versement de la prime de fin d'année.

#### 5.4.2- La mise en place du RIFSEEP

La commune a mis en place le RIFSEEP par une délibération du 28 septembre 2017, qui fixe son entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> novembre 2017.

Or, les collectivités territoriales devaient mettre en œuvre le RIFSEEP pour leurs cadres d'emplois, dès lors que les corps équivalents de la fonction publique de l'État (FPE) en bénéficiaient.

La prime de fonctions et de résultats (PFR) et l'indemnité forfaitaire représentative de sujétions et de travaux supplémentaires (IFRSTS), qui bénéficiaient notamment aux attachés territoriaux, aux conseillers territoriaux socio-éducatifs et aux assistants territoriaux socio-éducatifs, ont été abrogées au 31 décembre 2015.

---

<sup>47</sup> CE, 6 nov. 1998, n° 153685, Delmur.

<sup>48</sup> CE, 30 juin 1995, Cne Ivry-sur-Seine, n° 104779.

De même, l'indemnité d'exercice de missions des préfetures (IEMP), qui bénéficiait notamment aux agents de maîtrise territoriaux et aux adjoints techniques territoriaux, a été abrogée au 31 décembre 2016.

Les délibérations prises par les collectivités territoriales et leurs établissements publics pour l'attribution de ces deux primes n'ayant plus de base légale, ceux-ci devaient donc délibérer dans les meilleurs délais, afin de leur substituer le RIFSEEP.

La délibération devait être prise pour chaque cadre d'emplois, dans un délai raisonnable à compter de la publication au Journal officiel de l'arrêté interministériel instaurant le RIFSEEP, dans le respect du calendrier de sa mise en œuvre pour le corps équivalent dans la FPE.

La notion de délai raisonnable a été appréciée au cas par cas par le juge administratif. Néanmoins, il était dans l'esprit des textes que les collectivités territoriales mettent en œuvre le RIFSEEP pour leurs cadres d'emplois, dès lors que les corps équivalents de la fonction publique de l'État (FPE) en bénéficiaient et donc sans attendre que tous les corps équivalents de la FPE soient passés au RIFSEEP.

#### 5.4.3- La nouvelle bonification indiciaire (NBI)

La législation dispose que la nouvelle bonification indiciaire (NBI) peut être attribuée aux fonctionnaires titulaires et stagiaires. L'examen des fiches de paie du mois de décembre 2019 montre que 258 agents ont perçu la NBI, pour un effectif total de 402 fonctionnaires titulaires et stagiaires, soit 64,18 % de ces derniers.

Ainsi, 137 agents ont perçu la NBI au titre du décret du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale exerçant dans des zones à caractère sensible<sup>49</sup>.

L'analyse des fiches de poste ne permet pas de confirmer que l'ensemble des bénéficiaires assuraient effectivement, à titre principal, un service en relation directe avec la population du quartier prioritaire de la politique de la ville « Le Prainet »<sup>50</sup>. En outre, l'ordonnateur n'a pas apporté la preuve directe et individuelle que ces agents y exerçaient plus de la moitié de leur temps de travail.

L'utilisation par la commune de l'attribution de la NBI liée à l'exercice des missions en lien direct avec le public dans un quartier prioritaire de la politique de la ville ou à sa périphérie n'apparaît pas toujours justifiée.

Les agents de la police municipale affectés à la brigade de nuit bénéficient d'une majoration de 50 % du nombre de points de la NBI au titre de la délibération du 30 septembre 2015 qui vise le décret n° 91-711 du 24 juillet 1991. Ce décret ayant été abrogé le 1er août 2006, la commune aurait dû mettre à jour les décisions individuelles des agents concernés et délibérer pour maintenir la majoration de la NBI en visant le cadre mis en place par les décrets de 2006. La commune s'est engagée à délibérer pour maintenir la majoration de NBI de la police municipale.

---

<sup>49</sup> Celui-ci dispose que « les fonctionnaires territoriaux exerçant, à titre principal, les fonctions, mentionnées en annexe, dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et dans les services et équipements situés en périphérie de ces quartiers et assurant leur service en relation directe avec la population de ces quartiers bénéficient de la nouvelle bonification indiciaire ».

<sup>50</sup> La commune compte 12 quartiers dont Le Prainet. Le dernier recensement de 2015 comptait une population de 25 916 habitants pour la commune dont 3 064 pour le quartier « Le Prainet », soit 11,8 %.

Par ailleurs, 120 agents ont perçu la NBI au titre du décret du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale<sup>51</sup>.

L'examen de l'organigramme de la collectivité, des fiches de poste, du tableau fourni par la collectivité et des arrêtés d'attribution de la NBI révèlent des incohérences entre la motivation de l'arrêté d'attribution de la NBI et le poste effectivement occupé.

Ainsi, parmi les 120 agents précités, 41 agents perçoivent 10 points de NBI au titre de fonctions d'accueil exercées à titre principal. Or, l'étude des fiches de postes montre, en particulier pour les fonctions d'assistante administrative ou d'agent polyvalent au sein de la direction financière, que l'accueil du public ne constitue pas leur tâche principale.

La commune s'est engagée à opérer régularisation des NBI d'accueil.

La chambre rappelle que l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, autorise l'ordonnateur à demander la répétition des paiements indus effectués au cours des deux dernières années.

La chambre invite la commune à mettre à jour l'attribution de NBI en conformité avec la réglementation.

## **5.5- Les avantages en nature**

### 5.5.1- Les logements de fonction

En vertu de l'article 21 de la loi du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes, le conseil municipal est compétent pour établir la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué, en raison notamment des contraintes liées à l'exercice de ces emplois.

Les conditions d'attribution des concessions de logement de fonction ont été modifiées par le décret n° 2012-752 du 9 mai 2012. La date d'application du régime réformé à l'ensemble des logements de fonction a été fixée au 1<sup>er</sup> septembre 2015 par le décret n° 2013-651 du 19 juillet 2013. Ces logements ne peuvent désormais être octroyés que selon les modalités suivantes : gratuitement pour « *nécessité absolue de service* » ou moyennant redevance dans le cadre d'une « *convention d'occupation précaire avec astreinte* ».

Par délibération du 10 juin 2015, le conseil municipal a régularisé la mise à disposition, hors du cadre légal, à titre gratuit, de 12 logements à des agents de la ville en fixant le loyer des 12 appartements à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2015 au prix du mètre carré dans un logement social ancien.

Le conseil municipal de Décines-Charpieu a délibéré le 15 novembre 2015 pour fixer la liste des emplois concernés. Deux emplois ont été identifiés comme nécessitant l'attribution d'un logement pour nécessité absolue de service. Il s'agit de deux gardiens du parc de Troussier. Un arrêté du maire en date du 30 novembre 2018 attribue un logement pour nécessité à un gardien du parc à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2018. Le deuxième logement n'est pas attribué à ce jour.

---

<sup>51</sup> Ils exercent les fonctions suivantes:

- fonctions de direction, d'encadrement, assorties de responsabilités particulières ;
- fonctions impliquant une technicité particulière ;
- fonctions d'accueil exercées à titre principal ;
- fonctions impliquant une technicité et une polyvalence particulières.

La commune n'a pas été en mesure de fournir les pièces justifiant le paiement des fluides par le bénéficiaire. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, elle valorise l'avantage en nature à 336,90 € mensuels pour une surface de 56,15 m<sup>2</sup>.

#### 5.5.2- Les véhicules de fonction et de service

La commune de Décines-Charpieu ne dispose pas de véhicule de fonction. Toutefois elle dispose de véhicules de service. Leur nombre a diminué de 73 en 2014 à 65 en 2020 (- 11 %).

L'article 34 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique codifié à l'article L. 2123-18-1-1 énonce que « *selon des conditions fixées par une délibération annuelle, le conseil municipal peut mettre un véhicule à disposition de ses membres ou des agents de la commune lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie* ».

La commune de Décines-Charpieu ne délibère pas annuellement pour fixer les conditions de mise à disposition de ses véhicules de service. En 2014, neuf véhicules donnaient lieu à un remisage à domicile. En 2019, un seul véhicule, celui utilisé par le maire, donne lieu à remisage à domicile. Les autorisations de remisage n'ont pas donné lieu à une délibération nominative en application de l'article précité.

La commune s'engage à fixer précisément les conditions d'utilisation des véhicules de service de son parc automobile dans le cadre d'une prochaine délibération du conseil municipal. La chambre invite donc la commune de Décines-Charpieu à respecter ses obligations en matière de mise à disposition de ses véhicules.

### 5.6- Le temps de travail

#### 5.6.1- L'obligation annuelle du temps de travail

Dans son précédent rapport, la chambre régionale des comptes relevait que la durée du travail moyenne pour les agents était inférieure aux 1 607 heures légales. Elle relevait également l'absence de délibération sur le temps de travail.

La commune de Décines-Charpieu n'a toujours pas délibéré pour définir le régime de temps de travail de ses agents et fixer l'obligation annuelle de travail à 1 607 heures, conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur. Le temps de travail y est régi par le protocole d'accord sur l'aménagement et la réduction du temps hebdomadaire de travail du 1<sup>er</sup> 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 deux textes prévoient un temps de travail hebdomadaire de 35 heures, les droits à congés et à autorisation d'absence des agents conduisent à évaluer le temps de travail à moins de 1 540 heures<sup>52</sup> pour la durée annuelle effective.

En effet, les agents de la commune de Décines-Charpieu bénéficient de 27 jours de congés, de deux jours au titre du fractionnement des congés, de quatre jours dits « mobiles » en remplacement des « ponts » traditionnels et d'un à quatre jours au titre de l'ancienneté. Les documents transmis dans le cadre de l'instruction montrent également que la commune ne respecte pas la mise en œuvre de la journée de solidarité.

---

<sup>52</sup> Nombre de jours travaillés : 365-104(samedi et dimanche) -8(jours fériés) -27(congés annuels) - 2(fractionnement)-4(mobile)-2(ancienneté) = 220 jours. Durée annuelle du travail d'un agent : 220\*7heures = 1 540 heures.

L'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit la possibilité de maintenir un régime de temps de travail plus favorable (d'une durée inférieure à 1 607 heures), à la condition pour la collectivité de délibérer expressément sur ce point. Or la commune n'a produit aucune délibération relative au maintien des 27 jours de congés annuels, des 4 jours « mobiles » et des jours au titre de l'ancienneté.

Par ailleurs, la notion de « régime de travail particulier » est appréhendée de façon restrictive par la jurisprudence et les jours d'absence pour ancienneté ne peuvent être considérés comme relevant d'un tel régime.

En outre, la commune de Décines-Charpieu accorde à ses agents des congés exceptionnels et des autorisations d'absence (ASA), particulièrement pour les événements familiaux, dans des conditions très favorables, définies sur la simple base du règlement de 2011. À titre d'exemple, elle autorise l'absence d'un agent pour une durée de huit jours pour la préparation d'un concours de la fonction publique territoriale.

Si la définition des ASA relevait, jusqu'en 2019, de l'autorité territoriale, en dehors des cas imposés par la loi (droit syndical, PACS), l'article 45 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a prévu un encadrement du dispositif par décret en Conseil d'État.

La chambre constate que la commune n'a donc pas respecté l'engagement pris lors de son précédent contrôle, achevé en 2015, de régulariser son régime de temps de travail. Elle renouvelle par conséquent sa recommandation de se conformer à l'obligation annuelle légale en la matière.

La commune indique avoir engagé ce processus. Toutefois, la concertation engagée en 2020 avec les représentants du personnel en matière de temps de travail a enregistré un certain retard dû au contexte sanitaire. En conséquence, la délibération marquant l'aboutissement de cette démarche interviendra, au mieux, en 2021.

#### 5.6.2- Les heures supplémentaires

La délibération du 3 avril 2008 met en place les heures supplémentaires au sein de la commune sans qu'elle dispose d'une badgeuse dédiée au contrôle des horaires de travail. La délibération prévoit le décompte des heures effectuées par une feuille de pointage validée par l'agent, le supérieur hiérarchique et la direction des ressources humaines.

Or, l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 prévoit que le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur, de moyens de contrôle automatisés permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies. Un décompte déclaratif contrôlable est limité aux agents exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, ainsi que pour les sites sur lesquels l'effectif des agents susceptibles de bénéficier d'IHTS est inférieur à dix. En dehors de ces cas, le versement d'IHTS revêt un caractère irrégulier. La chambre invite la collectivité à automatiser la comptabilisation des heures travaillées.

Le nombre d'heures supplémentaires indemnisées a baissé de 2014 à 2018. En revanche, le montant des heures supplémentaires a progressé de 12 490 €, soit + 8,1 %.

La commune explique, sans pouvoir l'objectiver, la hausse du coût des IHTS par une augmentation des services de la police municipale à l'occasion des matchs de l'Olympique lyonnais.

**Tableau 11 : Heures supplémentaires indemnisées**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation
Heures supplémentaires	11 078	8 334	11 134	9 656	10 402	9 284	- 1 794
IHTS en euros	154 296	107 543	179 698	150 360	177 337	166 785	12 490

Source : données de paye communales

Le plafond des 25 heures supplémentaires, prévu par l'article 6 du décret du 14 janvier 2002, est généralement respecté sauf pour un nombre réduit d'agents. Il s'agit d'une situation régulière, dès lors que les conditions définies à l'article 6 du décret du 14 janvier 2002 sont respectées<sup>53</sup>. Aucune forfaitisation des heures supplémentaires n'a été mise en évidence.

### 5.7- Les absences au travail

La loi du 27 décembre 1994 modifiant certaines dispositions relatives à la fonction publique territoriale, prévoit que les collectivités territoriales doivent produire tous les deux ans un bilan social portant sur l'état de leur personnel. Le contenu de ce rapport est encadré par l'arrêté du 28 septembre 2015 qui fixe la liste des indicateurs qui doivent y figurer, parmi lesquels figure l'absentéisme.

La commune de Décines-Charpieu dispose d'un suivi annuel de l'absentéisme qui complète utilement les données du bilan social.

Le taux d'absentéisme était de 7,5 % en 2017 (toutes catégories d'agents confondues) contre 9,8 % constaté en moyenne dans l'ensemble des collectivités territoriales<sup>54</sup>.

**Tableau 12 : Taux d'absentéisme de l'ensemble du personnel**

En jours d'absence	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Maladie ordinaire (dont congé pathologique)	7 915	6 673	7 326	7 868	8 159	7 986
Accident de service	1 878	2 111	1 903	1 464	935	1 495
Congé de longue maladie et longue durée	1 002	919	567	423	2 353	2 039
Maladie professionnelle	462	123	279	0	0	0
Congé maternité et paternité	937	561	603	886	833	1 335
Total	12 194	10 387	10 678	10 641	12 280	12 855
<b>Taux d'absentéisme</b>	<b>8,5 %</b>	<b>7,5 %</b>	<b>7,6 %</b>	<b>7,5 %</b>	<b>8,3 %</b>	<b>8,1 %</b>

Source : bilans sociaux et suivi de la commune

### 5.8- La formation

La loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 dans sa version modifiée par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 institue le droit à la formation des agents des fonctionnaires territoriaux. L'article n° 7 de la loi dispose que les communes établissent un plan annuel ou pluriannuel qui détermine leur programme d'actions de formation.

La commune de Décines-Charpieu a satisfait à cette obligation par l'élaboration d'un plan trisannuel en 2016 et 2019. Les deux plans couvrent un spectre très large de formations et recensent les besoins collectifs et individuels. Seul le plan de 2019 classe les formations par ordre de priorité.

<sup>53</sup> Article 6 du décret du 14 janvier 2002: « Lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée, le contingent mensuel peut être dépassé sur décision du chef de service qui en informe immédiatement les représentants du personnel au comité technique compétent ».

<sup>54</sup> Cf. données Sofaxis 2017 (assureur spécialisé dans la couverture des risques des agents de la fonction publique territoriale).



La commune verse 0,9 % de sa masse salariale au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) au titre de la formation. Elle a, en outre, engagé 330 k€ de dépenses de formation entre 2014 et 2019, soit un peu moins de 90 € par agent.

**Tableau 13 : Effort de formation de la commune**

en euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dépenses de formation	66 693	53 312	65 766	48 355	49 456	45 913
Nombre d'agents formés	287	318	222	243	312	518
Nombre de jours de formation	1 081	1 146	1 100	939,5	1 196	NC

Source : suivi de la commune

### 5.9- Les indemnités des élus

Les élus municipaux peuvent bénéficier d'indemnités de fonction variant selon le mandat exercé et la population de la collectivité. Ces indemnités peuvent être majorées pour tenir compte de contraintes spécifiques de la commune. En l'espèce, ces indemnités ont été majorées car la collectivité est chef-lieu de canton et attributaire de la dotation de la solidarité urbaine. Seuls les adjoints et les conseillers municipaux bénéficiant d'une délégation de fonction, peuvent percevoir ces indemnités. L'ensemble des élus de Décines-Charpieu concernés répondent effectivement aux critères d'attribution légaux précités.

Par délibérations successives, la commune de Décines-Charpieu a fixé des indemnités pour le maire et les adjoints d'un montant inférieur ou égal aux plafonds légaux, conformément à l'article L. 2123-20-1 du CGCT.

Toutefois, en 2014, la commune a dépassé l'enveloppe globale constituant le montant maximal des indemnités. À la suite du contrôle de la légalité effectué par la préfecture du département du Rhône, elle a régularisé la situation.

Elle s'est ainsi conformée à l'article L. 2123-24-1 du CGCT qui prévoit que l'indemnité attribuée à un conseiller municipal doit être comprise dans l'enveloppe constituée du montant maximal des indemnités susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints en exercice (cf. annexe).

### 5.10- Conclusions sur les ressources humaines

De 2014 à 2019, en dépit d'un décompte peu fiable, la hausse des effectifs de la commune est estimée à 27 ETP pour atteindre, en 2019, 501 ETP au total.

Sur la période contrôlée, la commune a mis en place un plan d'action RH pour limiter l'effectif à 500 ETP et la hausse des dépenses en matière de ressources humaines à 1,5 %.

Cette cible d'effectifs a donc été respectée. Après un net accroissement de la masse salariale en début de période sous revue, la collectivité a stabilisé la progression annuelle de ses dépenses de personnel à 1,5 % sur la période 2016-2019.

Le régime indemnitaire avec la mise en place du RIFSEEP est conforme à la réglementation sauf pour la prime de fin d'année, les primes prévues par le code de la santé publique et la NBI. La commune n'a toujours pas délibéré sur la durée légale du temps de travail fixée à 1 607 heures/an alors que les agents travaillent environ 1 540 heures/an. De plus, le versement d'heures supplémentaires en l'absence de moyen de contrôle automatisé de la durée du travail revêt un caractère irrégulier.

En 2015, la commune a régularisé la mise à disposition à titre gratuit de 12 logements hors du cadre légal. Le nombre de véhicules de service a quant à lui baissé de 73 à 65, de 2014 à 2020, sans toutefois donner lieu à une délibération fixant les conditions d'emploi et de remisage à domicile. La commune s'est engagée à y remédier lors d'une prochaine délibération du conseil municipal.

## **6- LA COMMANDE PUBLIQUE**

### **6.1- L'organisation de la commande publique**

Par délibérations successives<sup>55</sup>, le conseil municipal a donné délégation au maire pour « *prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget* ».

La commission d'appel d'offres a été instituée par délibération du 15 avril 2014, et renouvelée par délibération du 10 juin 2020. Elle est compétente pour le choix des attributaires des marchés passés selon des procédures formalisées, ainsi que pour émettre un avis sur les modifications de marché d'un montant supérieur à 5 % du montant initial, lorsque celui-ci a été attribué par elle.

La commune n'a en revanche pas adopté de guide interne de la commande publique. Elle précise cependant avoir établi un canevas et des fiches de procédure précisant les acteurs de la procédure d'achat et leur rôle respectif. Elle indique avoir pour objectif de formaliser, d'harmoniser et de regrouper les documents existants au sein d'un guide à court terme<sup>56</sup>.

La commune de Décines-Charpieu s'est conformée aux obligations en matière de dématérialisation des procédures de passation des marchés publics. À compter du 1<sup>er</sup> octobre 2018, la nouvelle réglementation des marchés publics impose la réponse électronique. À cet effet, la collectivité a adhéré à une plateforme dématérialisée en propre, puis à la plateforme mutualisée de la métropole de Lyon.

### **6.2- La mise en œuvre des procédures**

La chambre a examiné les modalités de passation et d'exécution des marchés publics au regard des dispositions réglementaires et des règles édictées par les guides internes précités.

---

<sup>55</sup> Délibérations du 5 avril 2014, du 8 juillet 2015, 7 février 2018 et 24 septembre 2020.

<sup>56</sup> À l'heure actuelle, toute procédure de marché est initiée par le service opérationnel intéressé à l'aide d'une « fiche de lancement » standardisée. Celle-ci identifie l'objet, les caractéristiques du marché et les critères de choix. Elle est transmise au service marché qui rédige les documents de la consultation, accompagne les services opérationnels dans le choix des titulaires du marché à l'occasion des rapports d'analyse des offres et des éventuels entretiens de négociation.

En ce qui concerne les marchés conclus au terme d'une procédure adaptée, la validation du choix des offres se fait, à la lumière d'un rapport d'analyse des offres, en deux temps :

- présentation en réunion d'attribution de l'analyse des offres à l'adjoint en charge de la commande publique et signature du rapport d'attribution et du tableau d'ouverture des plis ;
- validation et signature par le maire du marché.

Les marchés de moins de 25 000 € HT, non soumis à l'obligation d'un écrit, sont gérés sous la responsabilité de chaque directeur ou responsable de service. La commune précise qu'elle impose la réalisation de trois devis avant l'attribution, sauf dans le cas où il n'existe pas une pluralité d'offres sur le marché et pour les achats inférieurs à 500 €.

À cette fin, un échantillon de marchés publics a été retenu. Les vérifications opérées n'ont pas mis en lumière de difficulté pour la procédure de passation, qu'il s'agisse de la publicité ou de la mise en concurrence.

La sélection des offres s'est fondée sur des critères adéquats, le plus souvent déclinés en sous-critères, et a été retranscrite dans des rapports d'analyse détaillés. Les phases de négociation ont également été menées dans le respect de l'égalité de traitement des candidats et leur déroulement a fait l'objet de comptes rendus permettant d'assurer une transparence satisfaisante.

Les modalités de passation retenues ont permis à une pluralité de candidats de se manifester. La commune précise sur ce point qu'elle a mis en place des actions d'information sur les marchés publics à destination des entrepreneurs locaux afin d'améliorer le nombre d'offres déposées et donc la mise en concurrence. Depuis 2014, la commune a ainsi déclaré infructueux seulement cinq lots de deux marchés<sup>57</sup> et deux autres marchés sans suite<sup>58</sup>.

En ce qui concerne les achats dispensés de formalisme à raison de leur faible montant<sup>59</sup>, une attention particulière a porté sur les processus mis en œuvre par la direction du patrimoine. Cette dernière est le premier service concerné au regard du nombre et du montant d'achats réalisés sous cette forme. Il apparaît que pour le marché de fourniture de mobilier scolaire seulement deux entreprises ont fait une offre dont une a été déclaré irrégulière.

L'analyse de l'exécution des marchés n'a pas mis en évidence dans l'ensemble de difficultés. En particulier, la chambre n'a relevé aucun avenant bouleversant l'économie du contrat initial.

La chambre appelle l'attention de la commune sur l'exécution du contrat de conception, réalisation, maintenance d'un nouveau groupe scolaire. Ce contrat comporte des engagements en matière de performance énergétique qu'il importe de suivre précisément. Sur ce point, la collectivité devra porter une attention particulière aux conditions d'élaboration et de mise en œuvre du plan de performance prévu contractuellement.

## 7- LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS

### 7.1- Les subventions versées aux personnes de droit privé

Les subventions que la commune de Décines-Charpieu attribue aux personnes de droit privé représentaient un peu plus de 2,5 M€ en 2019, ce qui équivaut à près de 8,9 % des dépenses de gestion de la collectivité.

**Tableau 14 : Subventions aux personnes de droit privé**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation
Subventions aux pers. de droit privé	2 871 594	2 575 424	2 600 939	2 502 541	2 552 048	2 599 872	- 11,3 %

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

<sup>57</sup> Un marché de denrées alimentaires et un marché de produits d'entretien.

<sup>58</sup> L'un de ces marchés est celui de conception, réalisation, maintenance d'un groupe scolaire en raison de difficultés de mises au point liées à la technicité du projet (associant construction, entretien et performances énergétiques).

<sup>59</sup> Ce montant était inférieur à 25 000 € durant la période sous revue, montant porté à 40 000 € par l'article R. 2122-28 code de la commande publique à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020.

L'enveloppe communale se répartissait entre une soixantaine d'associations en 2019. Toutefois, dix d'entre elles percevaient plus de 35 000 € de subventions, représentant près de 90,9 % du montant total de subventions en numéraire. Les principaux organismes bénéficiaires interviennent en faveur du personnel communal (COS), en matière sociale (centres sociaux), en faveur de la jeunesse et du sport.

**Tableau 15 : Principaux organismes privés subventionnés**

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul
Centre social Françoise Dolto	758 057	772 500	739 565	707 209	734 200	738 200	4 449 731
Centre social Berthaudière	382 770	410 253	479 520	487 406	507 270	595 270	2 862 489
Comité des œuvres sociales	232 000	269 320	284 320	255 000	295 000	280 000	1 615 640
Comité pour nos gosses	246 000	300 000	280 000	260 000	240 000	210 000	1 536 000
Centre Léo Lagrange	70 557	88 000	100 828	112 372	117 425	117 425	606 607
Harmonie décinoise	172 760	172 760	172 760	176 000	176 000	176 000	1 046 280
Maison de la culture arménienne	99 000	89 000	89 000	77 000	77 000	77 000	508 000
Mission locale pour l'emploi et l'insertion des jeunes	75 840	75 840	75 840	75 840	75 840	75 840	455 040
Union sportive de l'école primaire	16 796	60 000	58 200	58 200	58 200	58 200	309 596
Décines aquatique club	36 531	36 531	36 500	35 500	35 500	35 500	216 062
<b>Total</b>	<b>2 090 311</b>	<b>2 274 204</b>	<b>2 316 533</b>	<b>2 244 527</b>	<b>2 316 435</b>	<b>2 363 435</b>	<b>13 605 445</b>

Source : comptes administratifs- compte 6574

Les avantages en nature octroyés aux différentes associations de la commune font l'objet d'un recensement (mise à disposition de locaux, de personnels) et d'une valorisation financière, non publiée par la commune mais communiquée à chaque association pour les faire apparaître dans leur bilan financier.

## 7.2- Des conditions d'attribution perfectibles

Le conseil municipal n'a pas délibéré pour définir les modalités d'attribution des subventions et pour définir les priorités de la commune en la matière.

Historiquement, les subventions étaient reconduites d'année en année sans réel processus de traitement des demandes. En 2017, la commune a cependant décidé de mettre en place un service de la vie associative et a recruté un cadre pour normaliser le traitement des demandes de subvention.

Avant 2014, il n'existait pas de dossier de demande de subvention comportant les informations nécessaires à l'examen approfondi de la demande de financement (exposé des besoins, situation financière de l'organisme notamment). Certaines associations ont ainsi pu percevoir une subvention annuelle sans en faire la demande expresse auprès de la commune : l'aide financière était alors accordée par reconduction du montant alloué précédemment.

Un dossier de demande de subvention standardisé a été mis en place en 2017 et rendu accessible sur le site internet de la collectivité<sup>60</sup>.

<sup>60</sup> Le site internet permet le téléchargement de la liste des pièces à fournir, du dossier de demande de subvention, du dossier complémentaire pour les associations sportives et du formulaire CERFA « compte rendu financier de subvention ». Il intègre les informations essentielles nécessaires à l'évaluation des besoins de l'association (projets, budget prévisionnel, compte de résultat).

La réception des dossiers de demande de subvention est centralisée par le service de la vie associative. Ce dernier contrôle la recevabilité et la conformité du dossier. Puis, une fois le contrôle des pièces principales effectué, les dossiers sont transmis aux services municipaux selon les domaines de spécialité (culture, santé etc.) pour donner un avis technique sur l'opportunité de la subvention et du montant demandé. Cet avis est formalisé de manière empirique, faute de directives du conseil municipal, depuis 2018, par quelques indicateurs : nombre d'adhérents, nombre de décinois et mise à disposition de locaux, véhicules ou matériels. La commune indique étudier collégialement les demandes de subvention depuis 2019. En outre, elle s'engage à mettre en place des critères précis d'attribution à compter de 2021.

À la lumière de cet avis, l'examen des propositions est réalisé par les élus réunis en commission de pilotage dont les conclusions sont transmises au conseil municipal, qui délibère en vue d'attribuer ou non les subventions demandées. Ce processus respecte les dispositions de l'article L. 2311-7 du CGCT.

Depuis 2017, les procédures sont globalement respectées et les dossiers de demande des principaux organismes bénéficiaires effectivement complétés et transmis à la collectivité.

Les formalités de publicité concernant les subventions accordées restent perfectibles. Le décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 prévoit ainsi la mise à disposition du public par les communes de plus de 3 500 habitants, sur leur site internet, des données essentielles caractérisant la subvention (nom de l'attributaire, objet, montant et nature de la subvention notamment). Si ces indications sont mentionnées lors des conseils municipaux et dans les comptes administratifs, consultables en ligne, la diffusion d'un document de synthèse spécifique serait plus lisible pour le citoyen.

La commune indique être consciente de la nécessité de continuer à formaliser davantage le cadre d'attribution des subventions et devrait délibérer en ce sens, en précisant notamment ses orientations stratégiques en la matière.

Elle s'engage à mettre en place des critères précis d'attribution à compter de 2021 et à publier un document rendant compte des subventions plus accessibles aux citoyens.

### **7.3- Le dispositif conventionnel**

#### **7.3.1- Les conventions d'objectifs**

La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001, prévoient que lorsqu'une subvention dépasse le seuil de 23 000 €, une convention doit être conclue entre la collectivité et l'organisme de droit privé qui en bénéficie, définissant : « *l'objet, le montant, les modalités de versement et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée* ».

La commune de Décines-Charpieu a précisé, dans ses délibérations successives, que l'utilisation des subventions versées était soumise à des conventions pour les concours supérieurs à 23 000 €. La commune établit effectivement des conventions avec la plupart des associations percevant plus de 23 000 €.

La durée des conventions est d'une année renouvelable tacitement, sans excéder trois ans. Si l'ensemble des conventions précisent les modalités de versement de la subvention pour la première année, elles sont muettes pour les deux dernières années.

Certaines conventions ne définissent pas les conditions d'utilisation de la subvention attribuée. La définition des objectifs fixés se limite à renvoyer le plus souvent à l'objet statutaire de l'association. Il conviendrait de mieux préciser les conditions d'attribution, financement global de l'activité ou financement d'un projet particulier, et les actions concrètes attendues.

La chambre invite la collectivité à généraliser de véritables conventions d'objectifs.

#### 7.3.2- Le suivi de l'activité des organismes subventionnés

Les conventions financières prévoient que les bénéficiaires de subvention informent la commune des actions effectivement réalisées, et produisent leurs comptes financiers et un rapport annuel d'activité.

Dans les faits, les associations déposant une demande de renouvellement de leur subvention doivent produire un compte financier dans leur dossier de demande. Pour les aider, le service vie associative réalise des actions d'accompagnement et de formation pour obtenir des dossiers complets.

Selon le service en charge des associations, depuis 2017, la plupart des associations fournissent un bilan d'activité. La vérification des informations communiquées à la commune par les principaux bénéficiaires de subvention tend à le confirmer.

Jusqu'en 2019, l'absence de dossier complet ne conduit cependant pas à une réduction du niveau de subvention accordée à un organisme lors de nouvelles demandes. Ce mécanisme pourrait être envisagé pour les dix associations percevant les subventions les plus importantes. Dans sa réponse, la commune indique avoir réduit en 2020, pour la première fois, de 20 % la subvention des associations ayant produit un dossier incomplet.

## **8- L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES**

### **8.1- La qualité de l'information budgétaire**

#### 8.1.1- La programmation budgétaire

##### *8.1.1.1- Les débats et rapports d'orientation budgétaire*

L'article L. 2312-1 du CGCT impose aux maires des communes de 3 500 habitants et plus, de présenter au conseil municipal, « *dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette* ». Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique sur le débat d'orientations budgétaires (DOB)<sup>61</sup>. Le délai de deux mois entre le DOB et le vote du budget est un délai maximum.

En l'espèce, la commune a effectivement organisé un débat lors de chaque exercice. La convocation à ces débats ne s'est pas accompagnée d'une note explicative préparatoire stricto sensu comme le prévoit l'article L. 2121-12 du CGCT. Toutefois, la commune précise que le rapport portant sur le débat d'orientation budgétaire a été systématiquement joint dans son intégralité avec la convocation au conseil municipal.

---

<sup>61</sup> Le DOB constitue une formalité substantielle dans le processus d'adoption des budgets et a pour objet d'éclairer le vote des élus en leur donnant, en temps utile, les informations nécessaires afin qu'ils soient en mesure d'exercer effectivement leur pouvoir de décision.

La commune de Décines-Charpieu a respecté le délai légal maximum de deux mois entre la tenue du DOB et le vote du budget.

En ce qui concerne le contenu du débat, ce dernier s'est avéré insuffisant jusqu'en 2018. De 2014 à 2018, le rapport d'orientations budgétaires comportait essentiellement un rappel du contexte national, une analyse de la programmation budgétaire annuelle et les données relatives à la gestion de la dette.

La commune a enrichi son rapport en 2019 en introduisant des éléments sur la programmation pluriannuelle des investissements, ainsi que les données relatives à la structure des effectifs. Toutefois, contrairement aux exigences posées par l'article 107 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe), codifiées à l'article L. 2312-1 du CGCT, le ROB ne comporte pas les éléments sur la rémunération du personnel (traitement, régime indemnitaire), ni ceux sur la durée effective du travail.

Les perspectives pluriannuelles demeurent laconiques. Ainsi, le ROB ne contient pas de mention précise du programme d'investissement envisagé (calendrier, rappel des autorisations de programmes en cours). De même, le débat d'orientations budgétaires n'aborde pas les objectifs poursuivis en matière de niveau d'autofinancement à moyen terme.

La commune souligne qu'à la suite des remarques de la chambre, elle a précisé les informations en matière de ressources humaines dès le DOB 2021.

Par ailleurs en ce qui concerne la politique d'investissement communale, la collectivité souligne que le ROB 2020 a intégré des données de la programmation pluriannuelle d'investissement (PPI) en cours. Une fois la PPI du mandat 2020-2026 arrêtée, il est prévu de présenter une vision pluriannuelle globale, dans le cadre du DOB 2022. Cette présentation se doublera de la formalisation d'une stratégie d'autofinancement, rendue possible par un excédent de fonctionnement suffisant.

#### *8.1.1.2- L'exécution budgétaire*

Le niveau d'exécution des recettes et des dépenses réelles de fonctionnement pendant la période sous revue s'avère globalement satisfaisant, avec respectivement 100 % et 98 % de réalisation.

Ce constat est également valable pour les recettes et dépenses réelles d'investissement avec un taux d'exécution respectivement de 82 % et 79 %.

#### *8.1.1.3- Le pilotage de l'investissement*

La collectivité programme ses dépenses d'équipement sous la forme d'autorisations de programme et de crédits de paiement (AP-CP)<sup>62</sup>.

Le montant des autorisations de programme ouvertes a atteint jusqu'à 32 M€ en 2018. Le montant des crédits de paiement effectivement dépensés a lui atteint 15,9 M€ soit près de 55 % des dépenses d'équipement réalisés pendant la période sous revue.

---

<sup>62</sup> Le mécanisme des AP-CP est régi par l'article L. 2311-1 du CGCT, relatif au budget des communes qui dispose que : « Les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements. Elles demeurent valables, sans limitation de durée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées. Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes ».

Les principales opérations ayant fait l'objet d'autorisations de programme sont la construction de deux groupes scolaires (près de 11 M€ d'AP chacun) et la reconversion d'une emprise foncière (4,7 M€ d'AP).

La commune de Décines-Charpieu n'a en revanche pas mis en place de véritable programmation pluriannuelle d'investissement (PPI) détaillant les principales opérations d'équipement à venir lors des prochaines années, leur financement et le calendrier de leur avancement.

Ceci apparaît d'autant plus préjudiciable que la situation financière de la commune est dégradée. Par ailleurs, en cas de modification profonde du contexte financier, comme lors de la suppression de la taxe sur les spectacles sur les manifestations sportives, l'existence d'une PPI permet de mesurer les engagements financiers en cours et les adaptations nécessaires.

La chambre recommande donc d'instaurer une programmation pluriannuelle des investissements, qui serait débattue chaque année lors du DOB.

La commune souligne que l'élaboration d'une PPI est en cours et sera formalisée à court terme. La PPI sera élaborée après concertation avec la métropole de Lyon, afin de coordonner la PPI communale et le programme d'investissement métropolitain à moyen terme

#### 8.1.2- Les annexes aux comptes administratifs

Les informations figurant aux annexes des comptes administratifs sont encadrées par la nomenclature comptable M14. Elles ont vocation à fournir une information suffisante du conseil municipal sur les principaux aspects de la situation financière de la collectivité.

La commune de Décines-Charpieu a produit et correctement renseigné les états annexes aux comptes administratifs. L'état de la dette est renseigné et conforme aux comptes de gestion. L'état des contributions versées aux organismes de droit privé est également complet. Il comporte les subventions en numéraire et en nature, bien que ces dernières ne fassent pas l'objet d'une valorisation financière.

Jusqu'en 2019, l'état du personnel annexé au compte administratif était produit sur la base d'une version obsolète de la maquette prévue par l'instruction M14 qui ne précisait pas le nombre d'équivalent temps plein (ETP). Ceci a été corrigée en 2020, lors de l'adoption du compte administratif 2019.

#### 8.1.3- L'information extra budgétaire

La qualité de l'information extrabudgétaire présentée est appréciée au travers de deux éléments : l'information financière et l'informations sur la gestion des services publics.

Les articles L. 2224-5 et D. 2224-1 du CGCT rendent obligatoire la présentation par le maire à au conseil municipal d'un rapport annuel sur les services publics de l'eau et de l'assainissement et d'un rapport sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets

Les organismes chargés de la gestion de ces services publics par délégation ou par transfert de compétence doivent fournir à la commune, chaque année, un rapport afin d'informer l'assemblée délibérante et les citoyens. Ces documents concourent à la bonne information des élus du conseil municipal et des citoyens et doivent donc être soumis au conseil municipal.



Les rapports de la métropole de Lyon sur les gestions de l'eau, de l'assainissement et des déchets ont été présentés au conseil municipal. Par ailleurs, la chambre relève que la délibération prenant acte des rapports porte généralement non sur l'exercice écoulé mais sur l'année antérieure (n-2). La commune précise qu'elle soumet au vote les rapports dès qu'ils lui sont adressés.

## 8.2- La fiabilité des comptes

### 8.2.1- Le rattachement des charges et des produits, et les restes à réaliser

#### 8.2.1.1- *Les rattachements des charges et des produits*

Selon la nomenclature M14, le rattachement des charges et des produits aux exercices concernés est effectué en application du principe d'annualité des exercices. Il vise à faire apparaître, dans le résultat d'un exercice donné, les charges et les produits qui s'y rapportent.

Les communes de plus de 3 500 habitants sont tenues de rattacher à l'exercice concerné les dépenses et produits de fonctionnement qui ont donné lieu à service fait entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre de l'exercice, et pour lesquelles les pièces justificatives correspondantes n'ont pas encore été reçues ou émises à l'issue de la journée complémentaire.

La commune de Décines-Charpieu constate effectivement les rattachements, mais de manière incomplète. Ainsi, aucun rattachement n'a été opéré pour l'exercice 2017. Depuis lors, aucun rattachement de produit n'a par ailleurs été opéré.

Interrogé sur ce point, la commune a indiqué que sa situation budgétaire très contrainte au cours de l'exercice 2017 n'avait « pas permis de procéder aux rattachements ». Les procédures de rattachement ne sont pas facultatives et ne sauraient être utilisées pour améliorer ponctuellement le résultat de la commune.

Les produits rattachés concernaient le dispositif de gestion sociale et urbaine de proximité (dispositif de la politique de la ville). À compter de 2017, le rattachement de produits n'a plus été nécessaire car les sommes ont pu être titrées et encaissées en cours d'exercice.

En matière de dette, la collectivité enregistre les intérêts courus non échus au compte dédié.

#### 8.2.1.2- *Les restes à réaliser*

Les communes ont l'obligation de tenir une comptabilité de l'engagement des dépenses en application de l'article L. 2342-2 du CGCT. Elles doivent dresser un état détaillé des restes à réaliser, c'est-à-dire des dépenses engagées non mandatées et des recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes. Il ressort des comptes administratifs que la commune de Décines-Charpieu procède effectivement à cette inscription. Les vérifications de la justification des restes à réaliser en 2018 n'ont pas mis en lumière de difficulté particulière.

### 8.2.2- Les opérations patrimoniales

#### 8.2.2.1- *La concordance de l'inventaire comptable et de l'état de l'actif*

La commune tient un inventaire physique et un inventaire comptable de ses immobilisations. Ce dernier présente un différentiel avec l'état de l'actif du comptable, limité à 0,2 % du montant de ce dernier.

**Tableau 16 : États du patrimoine**

En euros	Valeur nette comptable
Inventaire communal	124 933 055
État de l'actif du trésorier	124 645 366

Source : inventaire communal - état de l'actif

#### 8.2.2.2- L'amortissement du patrimoine

L'article L. 2321-2 du CGCT prévoit que les dotations aux amortissements constituent des dépenses obligatoires pour les communes de plus de 3 500 habitants. La commune de Décines-Charpieu est donc soumise à cette obligation.

Les durées d'amortissement retenues par la commune sont compatibles avec les préconisations de la M14 relatives aux immobilisations corporelles et avec l'article R. 2321-1 du CGCT relatif aux subventions d'équipement versées.

**Tableau 17 : Dotations aux amortissements**

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dotations nettes aux amortissements	1 073 568	1 055 679	903 213	895 714	868 445	875 904

Source : comptes de gestion

#### 8.2.2.3- Les cessions d'immobilisations

Lors d'une cession d'immobilisation, l'instruction budgétaire et comptable M14 prévoit que les dépenses cumulées des comptes 675 et 676 doivent correspondre aux recettes des comptes 775 et 776. De même, une dépense au compte 676 doit être égale à une recette au compte 19 (plus-value), et une dépense au compte 19 (moins-value) doit correspondre à la recette au compte 776. Ces équilibres comptables sont respectés en ce qui concerne la commune de Décines-Charpieu.

#### 8.2.3- La politique de provisionnement

Les dispositions combinées des articles L. 2321-2, L. 2252-3 et R. 2321-2 du CGCT prescrivent de provisionner les risques financiers encourus dans les cas suivants : si le risque résulte d'un contentieux porté devant une juridiction, si une procédure collective est ouverte au sein d'un organisme envers lequel la collectivité a contracté un engagement financier, si une créance détenue sur un tiers présente un risque d'irrecouvrabilité en dépit des diligences du comptable public ou si la commune a conclu des emprunts structurés. En dehors de ces situations, la commune peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré.

La commune a comptabilisé deux provisions, de 50 000 € et 105 000 € respectivement, relatives à des litiges avec des agents de la collectivité et plus particulièrement à des licenciements. Ces provisions ont été intégralement reprises avec la clôture des procédures concernées en 2016.

En matière de contentieux, la commune n'a enregistré aucune provision pour litiges depuis 2016. Or, en 2020, trois contentieux étaient en cours pour un montant cumulé de près de 135 000 €, qui auraient donc dû donner lieu à provisionnement.

Par ailleurs, la collectivité a constitué des provisions minimales pour dépréciation de comptes de redevables (inférieures à 300 € en 2019) compte tenu de sa situation financière tendue et du faible risque d'irrecouvrabilité des créances auquel elle était exposée. Sur ce dernier point, le montant annuel des pertes pour créances irrécouvrables atteint 10 000 € par an en moyenne.

La commune de Décines-Charpieu n'a pas souscrit d'emprunt structuré et n'a donc comptabilisé aucune provision sur ce point.

#### 8.2.4- L'imputation de la subvention d'exploitation au Toboggan

La commune de Décines-Charpieu dispose d'un centre culturel dénommé Toboggan. Cette structure est exploitée en régie autonome dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.

La délibération créant la régie du Toboggan et son règlement intérieur prévoient que cette dernière est dédiée à l'exploitation d'un service public administratif (SPA), régi par les articles R. 2221-53 et suivants du CGCT. Le mode de fonctionnement et de financement de la régie confirme son caractère administratif.

Concernant ce deuxième aspect, la collectivité verse une subvention annuelle d'exploitation dont le montant a représenté 64 % des recettes réelles de fonctionnement du Toboggan pendant la période sous revue.

**Tableau 18 : Subventions d'exploitation versée au Toboggan**

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Subventions d'exploitation	837 540	822 460	741 898	750 102	950 000	951 000

Source : Comptes de gestion

Or, le budget de la régie autonome du Toboggan est présenté, de manière erronée, sous la forme de la nomenclature comptable M4 applicable aux services publics industriels et commerciaux (SPIC).

La subvention d'exploitation a en conséquence été imputée de manière inadéquate au compte 67442, qui correspond à une subvention de fonctionnement exceptionnelle à une régie dotée de la personnalité morale, en charge d'un SPIC. Or, la subvention versée par la commune de Décines-Charpieu au Toboggan était récurrente et non exceptionnelle.

En conséquence, ce concours financier devait être comptabilisé au compte 657363 « *subventions de fonctionnement aux établissements et services rattachés à caractère administratif* ». La commune est consciente de l'existence de cette anomalie et s'est rapprochée du comptable pour corriger l'imputation dès le budget 2021.

Au-delà de la stricte question comptable, ce correctif doit permettre de refléter plus fidèlement la réalité des flux financiers de la collectivité au profit de son centre culturel. Il transforme une charge considérée comme exceptionnelle, en subvention de fonctionnement versée annuellement par la collectivité.

Dans un souci d'exactitude, et compte-tenu de son montant, la subvention est retraitée et imputée au compte 657363 pour la période 2014-2019. Ce retraitement a pour effet de minorer l'excédent brut de fonctionnement (EBF) dans l'analyse financière ci-dessous, la capacité d'autofinancement demeurant en revanche inchangée.

### 8.3- Conclusions sur la fiabilité des comptes

L'information et la programmation budgétaires se sont améliorées au cours de la période sous revue. La commune doit cependant formaliser une programmation pluriannuelle de ses investissements et l'intégrer à son débat d'orientations budgétaires. Cet élément est indispensable à la définition d'une stratégie financière dans un contexte particulièrement contraint.

Il conviendra par ailleurs de modifier la nomenclature budgétaire applicable à la régie du Tobbogan et de corriger l'imputation de la subvention qui lui est versée par le budget principal.

En matière de rattachement des charges et des produits de fonctionnement, la chambre invite la collectivité à y procéder de manière exhaustive pour garantir l'exactitude de son résultat budgétaire.

La commune devra également comptabiliser strictement les provisions pour contentieux, ce qui n'a pas été systématiquement le cas pendant la période sous revue.

## 9- LA SITUATION FINANCIÈRE

L'analyse financière porte sur la période 2014-2019, soit avant la crise sanitaire, et n'intègre donc pas l'impact de la crise sur le budget de la commune.

### 9.1- L'évolution comparée des produits et des charges

Les produits de gestion de la commune de Décines-Charpieu ont progressé de manière modérée, de 5,2 % depuis 2014, pour atteindre 31 M€ en 2019. Les charges de gestion ont augmenté à un rythme plus soutenu, de 9,1 %, pour s'élever à 30,2 M€ en 2019.

Ce différentiel a induit une baisse de plus de moitié de l'excédent brut de fonctionnement (EBF)<sup>63</sup>.

Ce dernier s'est avéré négatif en 2018 et se montait à environ 30 € par habitant en 2019, soit un niveau près de sept fois inférieur à celui des communes de la même strate démographique. Le niveau d'EBF constaté pendant la période sous revue et son évolution montrent que la collectivité se trouve dans une situation financière précaire.

**Tableau 19 : Évolution des produits et des charges de gestion entre 2014 et 2019**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation
Produits de gestion	29 472 019	29 696 956	29 410 437	30 291 035	30 265 224	31 015 682	5,2 %
- Charges de gestion	27 665 547	27 909 612	29 219 241	29 097 805	30 296 327	30 193 366	9,1 %
= Excédent brut de fonctionnement	1 806 472	1 787 344	191 196	1 193 230	- 31 103	822 317	- 54,5 %
EBF par habitant	69	68	7	43	- 1	/	/
Moyenne de la strate démographique	189	210	211	201	214	/	/

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

<sup>63</sup> L'EBF correspond à l'excédent des produits de gestion courants sur les charges de gestion. Excluant les recettes et dépenses aussi bien financières qu'exceptionnelles, il est un indicateur du fonctionnement courant de la collectivité et illustre les fondamentaux financiers de la collectivité.

Les évolutions constatées ne prennent pas en compte à ce stade les évolutions potentiellement négatives résultant de la crise du COVID, dont les effets seront connus ultérieurement à l'exercice 2020.

## 9.2- Les produits de gestion

### 9.2.1- Évolution générale

Les produits de gestion ont progressé de 5,2 % entre 2014 et 2019, atteignant 31 M€ au cours de ce dernier exercice. Cette augmentation repose sur le dynamisme des ressources fiscales (+ 19,4 %) alors que les ressources institutionnelles ont chuté de plus d'un quart pendant la période sous revue.

### 9.2.2- La fiscalité

#### 9.2.2.1- La fiscalité directe

En 2019, la commune de Décines-Charpieu a perçu 15,6 M€ soit 2,2 M€ de plus qu'en 2014.

**Tableau 20 : Impôts locaux**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation
Impôts locaux nets	13 331 342	14 023 075	13 992 651	14 969 773	15 126 409	15 568 599	16,8 %

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

La taxe foncière sur le bâti représente un peu moins de 60 % du produit de la fiscalité directe locale contre près de 40 % pour la taxe d'habitation<sup>64</sup>. Elle est également la principale source d'augmentation des recettes fiscales avec une progression de 1,3 M€.

**Tableau 21 : Produits de la fiscalité directe**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation
Taxe d'habitation	5 863 873	6 186 720	6 121 842	6 160 949	6 185 204	6 350 170	1,6 %
Taxe sur le foncier bâti	7 304 205	7 523 743	7 674 025	8 589 405	8 756 840	8 839 490	3,9 %

Source : états fiscaux 1259

La commune n'a pas revu ses taux d'imposition sur la taxe d'habitation (17,91 %) et sur le foncier bâti (19,72 %) entre 2014 et 2019. Elle n'a pas davantage modifié sa politique d'abattements qui est restée inchangée sur le mandat 2014-2020.

La pression fiscale communale était alors légèrement inférieure à celle des communes de même strate démographique<sup>65</sup>.

Les recettes fiscales supplémentaires résultent donc de la croissance des bases et plus particulièrement de l'intégration du grand stade aux bases de la taxe sur le foncier bâti à compter de 2017. Alors que les bases de taxes foncières par habitant étaient équivalentes à celles des communes de la même strate démographique (de l'ordre de 1 400 €), elles sont supérieures de près de 10 % à la moyenne depuis 2017.

<sup>64</sup> La taxe sur le foncier non bâti ne représente qu'environ 85 000 € de recettes annuelles moyennes.

<sup>65</sup> Le coefficient de mobilisation de la pression fiscale était ainsi de 0,9 en fin de période sous revue, soit inférieur à 1 (moyenne de la strate démographique).

Les bases de la taxe d'habitation se sont également accrues de 2,7 M€ grâce à la progression du nombre de logements et locaux taxés, et à la hausse de la valeur locative moyenne<sup>66</sup>. La collectivité ne dispose cependant pas sur ce point d'analyse plus précise.

**Tableau 22 : Bases fiscales**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation
Taxe d'habitation	32 740 774	34 543 381	34 181 140	34 399 494	34 534 921	35 456 000	8,3 %
Taxe sur le foncier bâti	37 039 580	38 152 854	38 914 936	43 556 822	44 405 880	44 825 000	21 %

Source : états fiscaux 1259

#### 9.2.2.2- La fiscalité indirecte

La commune de Décines-Charpieu bénéficie également d'une fiscalité indirecte conséquente, dont les produits (2,1 M€ en 2019) ont progressé de 43,5 % depuis 2014. Cette progression repose sur la hausse des droits de mutation (+ 440 000 €), portés par le dynamisme du marché immobilier local ainsi que par la hausse des recettes de la taxe locale sur la publicité extérieure (+ 220 000 €).

Concernant cette dernière, les tarifs instaurés par la délibération du 30 juin 2014 n'ont pas été revalorisés. En revanche, la collectivité a mandaté une entreprise pour mieux recenser les redevables de la taxe. À cette action volontaire, s'est ajouté un surcroît de recettes issu d'évènements sportifs exceptionnels générés par le Parc OL.

En revanche, la commune ne dispose d'aucun levier en matière de droits de mutation et reste soumise aux aléas du marché immobilier notamment en période de crise économique et sanitaire.

**Tableau 23 : Fiscalité indirecte**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation
Fiscalité indirecte	1 461 733	1 465 228	1 562 925	1 727 324	1 846 407	2 098 308	43,5 %
Dont droits de mutation à titre onéreux	856 521	878 930	952 723	1 097 129	1 207 267	1 292 293	50,9 %
Dont taxe sur la consom. finale d'électricité	471 574	461 917	475 541	481 089	461 733	488 213	3,5 %
Dont taxe locale sur la publicité extérieure	47 034	53 493	46 467	67 143	104 874	263 893	461,1 %

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

La commune soutient que l'absence de perception de la taxe sur les spectacles (cf. point 3.2.1) et l'engagement de dépenses de fonctionnement liées à l'implantation du Parc OL ont fortement contribué à la dégradation de sa situation financière. La chambre relève néanmoins que la présence du Parc OL constitue une recette nette de fonctionnement (cf. point 3.3).

Toutefois, le volume des investissements et des charges de fonctionnement supportés par la collectivité avait été déterminé en intégrant ce produit attendu. Sa suppression a donc remis en cause sa stratégie financière et, selon la commune, son équilibre financier.

#### 9.2.2.3- Les reversements de fiscalité

Les reversements de fiscalité au profit de la collectivité représentaient 6,7 M€ en 2019, en baisse de 1,6 % depuis 2014.

<sup>66</sup> Cette dernière est passée de 3492 € en 2014 à 3 699 € en 2019.

La diminution des versements est due à la contribution communale au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)<sup>67</sup>, qui a fortement augmenté, passant de 111 000 € à 326 000 €.

Cette perte de 215 000 € a été atténuée par la revalorisation de la dotation de solidarité communautaire de près de 120 000 €, qui résulte de la décision de la métropole de Lyon d'augmenter d'un tiers l'enveloppe globale consacrée à la dotation de solidarité communautaire (DSC) versée à ses communes membres<sup>68</sup>.

**Tableau 24 : Reversement de fiscalité**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation
Fiscalité reversée	6 848 239	6 724 861	6 699 646	6 643 974	6 642 792	6 736 379	- 1,6 %
<i>Dont attribution de compensation brute</i>	6 603 293	6 603 293	6 603 293	6 603 293	6 603 293	6 588 409	0,0 %
<i>Dont dotation de solidarité communautaire</i>	355 760	355 760	355 760	355 760	355 760	473 760	33,2 %
<i>Dont fonds de péréquation (FPIC)</i>	- 110 814	- 234 192	- 259 407	- 315 079	- 316 261	- 325 790	194,0 %

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

### 9.2.3- Les ressources d'exploitation

La collectivité a dégagé 2,5 M€ de ressources d'exploitation en 2019, soit 13,6 % de plus qu'en 2014.

La principale de ces ressources recouvre les recettes des cantines scolaires et des services périscolaires. Elles ont augmenté de près de 60 % pendant la période sous revue pour atteindre 1,2 M€.

Cette évolution s'explique par la hausse des effectifs scolaires et de la fréquentation des services concernés et par la révision en 2015 de la grille tarifaire avec notamment la création d'un tarif « extérieur » et la fin de la demi-heure gratuite pour certains services à partir de septembre 2015.

Les rythmes scolaires ont été revus à la rentrée 2018, avec un retour au dispositif antérieur à celui introduit en 2015, autorisé par le cadre législatif alors en vigueur. Cette réorganisation a ralenti la progression des recettes précitées, qui se sont avérées quasiment stables en 2019.

Les redevances et droits des services à caractère sportif ont généré un peu plus de 480 000 € en 2019. Si comptablement ils sont en hausse depuis 2014, cette évolution est en réalité artificielle. En effet, la hausse de ces recettes résulte de la correction en 2019 de la mauvaise imputation de recettes d'occupation d'équipements sportifs auparavant intégrées dans les revenus des immeubles<sup>69</sup>.

Les revenus des immeubles ont parallèlement diminué de plus de moitié pour s'établir à 205 000 € en 2019. Toutefois, la régularisation comptable précitée explique près de 130 000 € de baisse de ces revenus. La diminution réelle de ces recettes, de l'ordre de 90 000 €, s'explique essentiellement par la stratégie de vente de logements communaux qui entraîne une diminution des loyers perçus à ce titre.

<sup>67</sup> Le FPIC consiste à prélever, au niveau national, une partie des ressources de certaines intercommunalités et communes pour la reverser à des intercommunalités et communes moins favorisées.

<sup>68</sup> Initialement, la métropole de Lyon s'était engagée au doublement en trois ans de l'enveloppe de la DSC pour l'ensemble de ses communes, ce qui offrait à la ville de Décines-Charpieu la perspective d'obtenir 120 000 € supplémentaires par an pendant trois ans.

<sup>69</sup> Les sommes indument imputées au compte 70631 jusqu'en 2018 ont été réimputées au compte 752.

**Tableau 25 : Ressources d'exploitation**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation
Ressources d'exploitation	2 248 416	2 243 375	2 536 148	2 556 243	2 469 528	2 542 293	13,1 %
<i>Dont redevances et droits des services périscolaires</i>	768 212	835 802	1 173 048	1 194 929	1 222 260	1 226 761	59,7 %
<i>Dont redevances et droits des services à caractère sportif</i>	392 347	385 445	369 231	354 287	372 381	481 788	22,8 %
<i>Dont revenus des immeubles</i>	422 269	414 042	427 114	397 119	359 785	205 178	-51,4 %
<i>Dont remboursement de frais</i>	312 044	251 274	218 540	222 633	190 862	226 939	-27,3 %

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

#### 9.2.4- Les dotations et participations

L'impact de la réduction des dotations de l'État s'est avéré important pour la commune de Décines-Charpieu. La dotation globale de fonctionnement a ainsi diminué de près 47 % pendant la période sous revue, soit une perte de 1,7 M€ environ.

**Tableau 26 : Dotation globale de fonctionnement (DGF)**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation
Dotation globale de fonctionnement	3 668 917	3 051 669	2 514 498	2 138 909	2 041 025	1 948 786	- 46,9 %

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

Les participations versées par d'autres organismes publics ont progressé depuis 2014, de 10,5 %, pour atteindre 1,3 M€. Toutefois, cette évolution est essentiellement intervenue en 2015 (+ 25 %), le montant des participations a depuis régressé de 11 %.

Cette évolution s'explique par la revalorisation des financements versés par la caisse d'allocations familiales au titre de la prestation de service enfance jeunesse et la perception du fonds d'amorçage pour la réforme des rythmes scolaires à compter de 2015. Le retour en 2018 aux rythmes scolaires antérieurs à la réforme, s'est accompagné de la perte du fonds d'amorçage.

Les participations ont progressé de 10 % de 2014 à 2019.

**Tableau 27 : Participations**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation
Participations	1 171 137	1 459 088	1 481 134	1 496 112	1 359 820	1 294 463	10,5 %
<i>Dont caisse d'alloc familiales</i>	1 011 582	1 143 285	1 125 089	1 133 560	1 190 895	1 167 469	15,4 %

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

### 9.3- Les charges de gestion

#### 9.3.1- L'évolution générale

Les charges de gestion ont progressé de plus de 9 % depuis 2014 pour atteindre 30,2 M€ en 2019. Le principal facteur de hausse réside dans la progression des charges de personnel.

#### 9.3.2- Les charges à caractère général

Les charges à caractère général ont été contenues depuis 2014. La commune enregistrait ainsi 4,6 M€ de charges en 2019, soit un niveau analogue à celui de 2014.



**Tableau 28 : Charges à caractère général**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation
Charges à caractère général	4 563 235	4 750 739	4 568 317	4 264 567	4 893 645	4 595 973	0,7 %
<i>Dont achats autres que les terrains</i>	<i>2 500 882</i>	<i>2 429 974</i>	<i>2 366 789</i>	<i>2 113 941</i>	<i>2 451 406</i>	<i>2 233 860</i>	<i>- 10,7 %</i>
<i>Dont entretien et réparations</i>	<i>539 220</i>	<i>596 521</i>	<i>515 709</i>	<i>525 548</i>	<i>572 802</i>	<i>594 370</i>	<i>10,2 %</i>
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	<i>142 866</i>	<i>240 259</i>	<i>222 411</i>	<i>298 086</i>	<i>186 803</i>	<i>175 373</i>	<i>22,8 %</i>
<i>Dont autres services extérieurs</i>	<i>263 498</i>	<i>249 065</i>	<i>212 907</i>	<i>242 588</i>	<i>266 800</i>	<i>284 213</i>	<i>7,9 %</i>
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	<i>387 802</i>	<i>472 311</i>	<i>532 831</i>	<i>379 857</i>	<i>622 718</i>	<i>579 478</i>	<i>49,4 %</i>
<i>Dont publicité et relations publiques</i>	<i>166 408</i>	<i>200 512</i>	<i>234 856</i>	<i>217 496</i>	<i>243 942</i>	<i>220 235</i>	<i>32,3 %</i>
<i>Dont frais postaux et télécom.</i>	<i>139 822</i>	<i>161 803</i>	<i>138 854</i>	<i>143 480</i>	<i>170 932</i>	<i>128 141</i>	<i>- 8,4 %</i>

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

La commune a certes enregistré une variation de ses charges en 2017 et 2018, avant une stabilisation en 2019. Elle résulte du contexte particulier de ces exercices et notamment des reports de charges en 2018 liés à l'absence de rattachement en 2017.

Par ailleurs, la commune a pu stabiliser ses charges à caractère général grâce notamment à son adhésion au SIGERLY et au transfert de sa compétence en matière d'éclairage public à ce dernier depuis 2018. Elle a en effet transféré l'ensemble des charges liées à cette compétence, et notamment 200 000 € par an de consommation d'énergie. Aucune contribution n'a été prélevée en contrepartie sur son budget pour financer le syndicat. Le SIGERLY est en effet financé par des contributions fiscalisées<sup>70</sup> directement prélevées sur le contribuable.

### 9.3.3- Les charges de personnel

Les charges de personnel représentaient 20,5 M€ en 2019, soit 15,7 % de plus qu'en 2014. Ce niveau correspond aux deux tiers des charges de gestion soit un niveau supérieur de près de cinq points à celui enregistré par les communes de la même strate démographique. C'est également le signe d'une forte rigidité des charges de gestion.

Les charges de personnel ont progressé de 2,8 M€ pendant la période sous revue, dont 1,9 M€ entre 2015 et 2016.

**Tableau 29 : Charges de personnel**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation
Rémunérations du personnel titulaire	10 113 632	9 997 643	10 692 948	11 093 552	11 618 473	11 953 951	18,2 %
Rémunérations du pers. non titulaire	1 731 695	2 212 393	2 542 864	2 446 479	2 490 683	2 597 804	50,0 %
Autres rémunérations <sup>71</sup>	124 309	152 194	234 300	216 598	49 519	47 389	- 61,9 %
= Rémunérations du personnel interne	11 969 636	12 362 231	13 470 113	13 756 629	14 158 675	14 599 144	22,0 %
+ Charges sociales et taxes	5 118 258	5 264 121	5 439 859	5 606 177	5 598 337	5 593 118	9,3 %
+ Autres charges de personnel	22 087	19 960	1 819	50 222	61 714	12 978	- 41,2 %
- Atténuations de charges	51 596	103 991	137 584	183 228	128 922	152 790	196,1 %
= Charges de personnel interne	17 058 384	17 542 321	18 774 206	19 229 799	19 689 804	20 052 449	17,6 %
+ Charges de personnel externe	649 771	523 482	828 843	682 546	542 735	432 943	- 33,4 %
<b>= Charges totales de personnel</b>	<b>17 708 155</b>	<b>18 065 803</b>	<b>19 603 050</b>	<b>19 912 344</b>	<b>20 232 538</b>	<b>20 485 393</b>	<b>15,7 %</b>

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

<sup>70</sup> Des taux additionnels aux taxes directes locales calculés s'ajoutent aux taux votés par la commune. Ce prélèvement est alors directement effectué auprès des contribuables locaux.

<sup>71</sup> Emplois d'insertion, apprentis...

Selon la commune, les principaux facteurs de hausse des charges de personnel sont :

- ♦ le doublement des effectifs de police municipale entre 2014 et 2016, soit 325 000 € par an ;
- ♦ la mise en place de personnels afin de sécuriser les abords des groupes scolaires suite aux attentats de 2015, soit 235 000 € par an ;
- ♦ la réforme des rythmes scolaires, soit un surcoût annuel de près de 600 000 € entre 2016 et fin 2018, date à laquelle cette réforme a été abandonnée ;
- ♦ la mise en œuvre du protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations, soit un surcoût globalement estimé par la commune à 200 000 €.

La mise en œuvre du RIFSEEP a conduit à une augmentation de la masse salariale de 100 000 € par an<sup>72</sup>.

La commune s'est engagée à stabiliser ses effectifs à leur niveau actuel (500 ETP) afin de mieux maîtriser sa masse salariale.

#### 9.3.4- Les subventions de fonctionnement versées aux tiers

Sur la période, le montant des subventions versées par la commune est passé de 4,8 M€ à 4,6 M€ soit une baisse de 5,8 %. Les subventions aux personnes de droit privé (associations le plus souvent) représentaient un peu plus de 2,5 M€ en 2019, soit 8,9 % des dépenses de gestion de la collectivité. Elles ont diminué de 11 % pendant la période sous revue. Après une baisse intervenue en 2015, la commune souligne qu'elle a engagé une baisse des subventions en 2020, pouvant aller jusqu'à 20 % du montant alloué selon le type d'association.

**Tableau 30 : Subventions aux personnes de droit privé**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation
Subventions aux pers. de droit privé	2 871 594	2 575 424	2 600 939	2 502 541	2 552 048	2 599 872	- 11,3 %

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

La commune de Décines-Charpieu attribue également des subventions à des personnes de droit public, notamment le centre communal d'action sociale (CCAS) et le centre culturel « le Toboggan ». Pour ce dernier, la commune a accru sa subvention en 2018 pour compenser la suppression de la mise à disposition du personnel communal à titre gratuit. Elle précise également s'être engagée à le soutenir dans sa politique d'accroissement de la fréquentation.

**Tableau 31 : Subventions aux personnes de droit public**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation
Centre culturel le Toboggan	837 540	822 460	741 898	750 102	950 000	951 000	+ 13,54 %
CCAS	1 100 000	1 100 000	1 124 000	1 051 000	1 065 000	976 000	- 9,5 %

Source : comptes administratifs

Au-delà des subventions en numéraire, la commune de Décines-Charpieu attribue également des concours en nature à de nombreuses associations qui ne sont pas publiés sur le site internet de la commune, ce qu'elle s'est engagée à faire à l'avenir.

<sup>72</sup> Cette hausse résulte de la transformation, en 2016, d'une part variable du régime indemnitaire annuel (notamment l'IEMP) en part fixe au sein du RIFSEEP.

## 9.3.5- Les autres charges de gestion

Les autres charges de gestion qui recouvrent essentiellement les indemnités des maires, adjoints et conseillers et les contributions aux organismes de regroupement sont restées stables pendant la période sous revue. Elles atteignaient 585 000 € en 2019<sup>73</sup>.

## 9.4- Le financement des dépenses d'investissement

## 9.4.1- L'autofinancement

La commune de Décines-Charpieu n'a pas formalisé de stratégie de financement de ses investissements, avec des arbitrages précis et chiffrés de niveau d'autofinancement et d'endettement. À titre d'exemple, aucun plan de financement prenant en compte les recettes attendues de la taxe sur les spectacles, puis les conséquences de sa suppression, n'a été élaboré malgré la situation financière dégradée.

Son EBF s'est avéré limité et en baisse de près de 55 %. Si la collectivité a enregistré une diminution de 22 % de ses charges d'intérêt (420 000 € en 2019), sa capacité d'autofinancement brute s'est fragilisée. En baisse de plus de 60 % depuis 2014, elle s'est établie à 530 000 € en 2019, soit seulement 1,7 % de ses produits de gestion.

La CAF brute<sup>74</sup> s'est d'ailleurs avérée négative en 2016 et l'aurait également été sans une ressource exceptionnelle de 2 M€ en 2018.

Tableau 32 : Autofinancement

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation
Excédent brut de fonctionnement	1 806 472	1 787 344	191 196	1 193 230	- 31 103	822 317	- 54,5 %
+ Résultat financier	- 536 701	- 542 359	- 522 036	- 462 858	- 430 397	- 417 437	- 22,2 %
+ Autres produits exceptionnels	85 896	87 894	220 489	170 391	2 111 109	0	45,1 %
<b>= CAF brute</b>	<b>1 355 667</b>	<b>1 332 879</b>	<b>- 110 351</b>	<b>900 763</b>	<b>1 649 609</b>	<b>529 527</b>	<b>- 60,9 %</b>
- Annuité en capital de la dette (hors emprunts relais)	806 749	781 990	1 007 062	1 062 313	1 082 698	1 131 719	133,2 %
<b>= CAF nette ou disponible</b>	<b>548 918</b>	<b>550 889</b>	<b>- 1 117 413</b>	<b>- 161 550</b>	<b>566 911</b>	<b>- 602 192</b>	<b>- 209,7 %</b>

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

Au cours de l'exercice 2018, la commune de Décines-Charpieu a en effet repris un excédent d'investissement en section de fonctionnement. Les articles L. 2311-6 et D. 2311-14 du CGCT disposent sur ce point que : « (...) *En raison de circonstances exceptionnelles et motivées, la collectivité peut solliciter une décision conjointe des ministres chargés du budget et des collectivités locales, qui peut porter sur un ou plusieurs exercices, afin de reprendre l'excédent prévisionnel de la section d'investissement en section de fonctionnement dès le vote du budget primitif.* »

La commune a fait valoir, dans sa demande adressée au ministre, qu'elle avait déployé et dimensionné des équipements et services en lien avec la construction du Grand Stade, escomptant la perception d'une recette de 2 M€ à 4 M€ par an au titre de la taxe sur les spectacles. Toutefois, celle-ci a été supprimée, ce qui est à l'origine d'un déséquilibre financier. La collectivité a estimé « *qu'elle supportait 400 000 € de charges induites par l'implantation du grand stade* ».

<sup>73</sup> En 2019, les indemnités des élus représentaient 273 000 € et les contributions aux organismes de regroupement s'élevaient à 135 000 €.

<sup>74</sup> La CAF brute est égale aux produits réels de fonctionnement (encaissables) auxquels on soustrait les charges réelles de fonctionnement (décaissables).

Par décision du 22 décembre 2017, le ministre a autorisé la reprise de l'excédent d'investissement en section de fonctionnement, décision entérinée par délibération du conseil municipal du 31 mai 2018. L'utilisation de ce mécanisme dérogatoire, s'il a permis de consolider la CAF brute ponctuellement, démontre l'importance des difficultés financières de la collectivité. De 2014 à 2019, la CAF nette<sup>75</sup> s'est détériorée, et ce d'autant plus fortement que l'annuité en capital<sup>76</sup> de la dette a augmenté de 40 % sous l'effet d'un endettement croissant. Sur l'ensemble de la période sous revue, la capacité d'autofinancement nette cumulée s'est avérée négative, de l'ordre de 215 000 €.

#### 9.4.2- Le financement propre disponible

L'incapacité de la commune de Décines-Charpieu à dégager un autofinancement net n'a pu être compensée qu'en recourant à d'importantes ressources d'investissement complémentaires, soit 22 M€ de ressources hors emprunt.

**Tableau 33 : Financement propre disponible**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul
CAF nette ou disponible	548 918	550 889	- 1 117 413	- 161 550	566 911	- 602 192	- 214 436
+ Recettes d'inv. hors emprunt	3 463 950	2 204 640	2 319 609	6 182 566	3 262 021	4 663 523	22 096 311
<i>Dont FCTVA</i>	1 245 300	939 482	532 708	531 253	585 801	610 768	4 445 312
<i>Dont subv. d'investissement</i>	2 074 108	707 002	1 356 125	855 916	98 493	474 738	5 566 382
<i>Dont produits de cession</i>	6 150	478 204	369 050	4 635 916	2 461 500	3 461 790	11 412 610
<b>= Financement propre disponible</b>	<b>4 012 869</b>	<b>2 755 529</b>	<b>1 202 196</b>	<b>6 021 017</b>	<b>3 828 932</b>	<b>4 061 331</b>	<b>21 881 875</b>

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

La commune a dégagé 11,4 M€ de recettes issues d'un programme de ventes de patrimoine immobilier entre 2014 et 2019. Cette recette indispensable a constitué la moitié du financement propre disponible.

Ce produit correspond à 19 ventes. Ces opérations de cession ont été effectuées dans des conditions financières satisfaisantes, la collectivité obtenant dans la quasi-totalité des cas un prix de vente égal ou supérieur aux estimations préalables réalisées par la direction de l'Immobilier de l'État — anciennement connue sous le nom de France Domaine.

La commune de Décines-Charpieu possède toujours un patrimoine immobilier conséquent de nature à poursuivre si elle le souhaite sa politique de cessions : 412 parcelles de terrains d'une superficie totale de 1 566 496 m<sup>2</sup> et une vingtaine d'appartements.

Au-delà de cette ressource, et de la récupération de 4,5 M€ de TVA, la collectivité a perçu des subventions d'investissement à hauteur de 5,6 M€ pendant la période sous revue. Ces dernières ont fortement baissé depuis 2014, passant de 2,1 M€ à 475 000 €. Toutefois, l'année 2014 présente la particularité de correspondre à la fin d'un important cycle d'investissement : plus 16,7 M€ de dépenses d'équipement ont été réalisées pour la période 2013-2014, contre 14,3 M€ pour la période 2015-2018. La collectivité a par conséquent encaissé en 2014 des concours financiers plus importants que ceux obtenus par la suite.

<sup>75</sup> La CAF nette est égale à la CAF brute amputée du remboursement en capital de la dette. La CAF nette représente donc l'autofinancement de la collectivité pouvant être consacré aux opérations d'équipement

<sup>76</sup> L'annuité en capital de la dette comportait le remboursement de deux prêts relais, l'un de 860 000 € (remboursé en 2017) et l'autre de 750 000 € (soldé en 2019). Compte tenu du caractère infra annuel des emprunts relais, assimilables à l'utilisation de lignes de trésorerie, ces annuités ont été retraitées et n'ont pas été défalquées de la CAF brute pour obtenir la CAF nette.

La collectivité précise également que la création de la métropole de Lyon, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015 a eu un impact en la matière. La métropole n'a pas poursuivi la politique de subventions qui existait auparavant au niveau départemental. Ainsi en 2014, le département a versé à la commune 1,3 M€ et en 2015 la métropole moins de 200 000 €.

La commune a en revanche bénéficié d'un soutien financier conséquent du groupe Olympique lyonnais de près de 2 M€ sur la période 2016-2017.

Les subventions d'investissements pendant la période sous revue correspondent à moins de 20 % des dépenses d'équipement réalisées. Dans un contexte de forte tension budgétaire, le niveau de subventionnement obtenu n'apparaît pas optimal, constat que partage la collectivité. Elle a ainsi lancé le recrutement d'un chargé de mission ayant pour objectif d'améliorer les recettes, et notamment d'obtenir davantage de subventions d'investissement.

#### 9.4.3- Les dépenses d'équipement

La commune de Décines-Charpieu a mis en œuvre un programme d'investissement de 28,9 M€ entre 2014 et 2019. La collectivité a connu deux pics d'investissement en 2014 (6,9 M€) et 2019 (7,8 M€), exercices qui représentent donc la moitié des dépenses d'équipement de la période sous revue.

Les dépenses d'équipement les plus importantes ont concerné :

- ♦ le groupe scolaire de la Soie (5,2 M€) ;
- ♦ l'aménagement de l'espace Troussier (4 M€) ;
- ♦ les terrains de sports synthétiques (1 M€) ;
- ♦ la création d'un établissement d'accueil des jeunes enfants (1,2 M€) ;
- ♦ l'aménagement des Halles décinoises (950 000 €) ;
- ♦ le déploiement et l'extension d'un système de vidéoprotection (1,5 M€ dont 520 000 € sur le périmètre attenant au grand stade).

Au-delà de la réalisation d'équipements nouveaux, la commune a consacré son investissement courant à la rénovation du patrimoine communal existant.

**Tableau 34 : Dépenses d'équipement**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul
Dépenses d'équipement	6 904 028	3 230 484	3 290 640	3 708 416	4 017 973	7 771 939	28 923 479

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

Le financement propre disponible a représenté près de 75 % des dépenses d'équipement. La commune a donc dû souscrire près de 13,8 M€ d'emprunts pour financer son cycle d'investissement. Une partie des emprunts contractés sont en réalité des emprunts relais (1,6 M€) de brève durée.

## 9.5- L'analyse du bilan

### 9.5.1- L'encours de la dette

L'encours de la dette de la commune de Décines-Charpieu est passé de 13,9 M€ en 2014 à 17,6 M€ en 2019 soit une augmentation de 27 %<sup>77</sup>.

Cet accroissement de l'endettement, conjugué à la baisse de la CAF brute, s'est traduit par une détérioration de la capacité de désendettement.<sup>78</sup> Celle-ci est passée de 11,1 années à 31,7 années. Or, une capacité de désendettement supérieure à dix ans indique un endettement excessif rapporté aux marges de manœuvres financières de la collectivité.

Si la commune précise que son encours par habitant (625 par habitant en 2019) est près de deux fois moindre que celui des communes de la même strate démographique, cet encours apparaît problématique dès lors que la capacité d'autofinancement brute communale par habitant est plus de trois fois inférieure à la moyenne.

La collectivité souligne par ailleurs que sa capacité de désendettement s'améliore à compter de 2020, passant en dessous du seuil des dix ans.

**Tableau 35 : Encours de la dette**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation
Encours de dette	13 897 003	15 825 882	16 491 386	15 319 254	15 132 324	17 649 738	27,0 %
Annuité en capital de la dette	806 749	781 990	1 007 062	1 062 313	1 082 698	1 131 719	40,3 %
Nouveaux emprunts	3 400 000	2 712 191	1 672 883	750 000	900 000	4 400 000	29,4 %
Capacité de désendettement	11,1	11,3	/	14,0	8,1	31,7	/

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

Les caractéristiques de la dette ne posent, en revanche, pas de difficulté supplémentaire. La commune n'a contracté aucun emprunt structuré. En 2019, la durée moyenne de la dette était d'environ 11 ans et son profil ne présentait pas de pic de remboursement susceptible de détériorer les finances communales dans les années à venir.

Par ailleurs, la souscription de nouveaux contrats, le remboursement des anciens, et la renégociation de contrats en cours a permis à la collectivité de bénéficier d'un taux d'intérêt moyen de 2,4 % en 2019 (soit 1,5 points de mieux qu'en début de période). La charge annuelle d'intérêt a ainsi diminué de 120 000 € entre 2014 et 2019 malgré la hausse de l'endettement.

**Tableau 36 : Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Taux d'intérêt moyen	3,9 %	3,4 %	3,2 %	3,0 %	2,8 %	2,4 %

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

### 9.5.2- La trésorerie

La trésorerie communale s'avère relativement fragile.

<sup>77</sup> À cette date, l'ensemble des emprunts relais ont été soldés et ne sont plus comptabilisés dans l'encours.

<sup>78</sup> La capacité de désendettement est la durée théorique, exprimée en années, qu'il faudrait pour rembourser l'encours de la dette en y consacrant l'intégralité de l'épargne brute (donc avant remboursement du capital).

Tableau 37 : Trésorerie

Au 31 décembre en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Trésorerie nette	- 1 005 726	960 055	288 906	2 883 869	1 973 997	1 096 735
en jours de charges courantes	-13,4	12,7	3,6	36,5	24,2	13,5

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

### 9.6- Conclusions sur la situation financière

La collectivité se trouvait en 2019 dans une situation financière très préoccupante. La décision de majorer de près de cinq points le taux de taxe foncière constitue une première réponse aux difficultés rencontrées. Toutefois, elle ne saurait la dispenser de maîtriser rapidement ses charges de fonctionnement, notamment de personnel, ce à quoi la commune s'est engagée en stabilisant sa masse salariale.

Les produits de gestion de la commune de Décines-Charpieu ont progressé de 5,2 % depuis 2014, pour atteindre 31 M€ en 2019, alors que les charges de gestion ont augmenté à un rythme de 9,1 %, sous l'effet de la hausse des dépenses de personnel.

Ce différentiel a induit une baisse de plus de moitié de l'excédent brut de fonctionnement (EBF). Ce dernier s'est avéré négatif en 2018 et s'élevait à environ 30 € par habitant en 2019 soit un niveau près de sept fois inférieur à celui des communes de la même strate démographique.

La capacité d'autofinancement brute communale a de même diminué de plus de 60 % pendant la période sous revue. De 2014 à 2019, la capacité de financement cumulée s'est avérée négative, de l'ordre de 215 000 €.

Le financement propre disponible (21,9 M€ de 2014 à 2019) a essentiellement reposé sur un programme intensif de cessions immobilières, de 11,4 M€. La commune a par ailleurs dû souscrire près de 13,8 M€ d'emprunts pour financer son cycle d'investissement.

Cet accroissement de l'endettement, conjugué à la baisse de la CAF brute, s'est traduit par une détérioration de la capacité de désendettement

La chambre constate que la collectivité n'a pas remédié aux difficultés financières relevées lors de son précédent contrôle. L'absence d'une stratégie financière pluriannuelle et précise à sans conteste retardé l'indispensable processus de redressement des finances communales.

Si l'effort de valorisation des recettes (hausse de la fiscalité avec néanmoins une pression fiscale qui reste proche des communes de la même strate démographique, majoration des concours financiers de l'OL) constitue un élément positif, les effets négatifs de la crise du COVID pourraient retarder l'amélioration de la situation financière.

L'objectif à moyen terme de la commune de Décines-Charpieu doit donc être d'améliorer son autofinancement et de se désendetter progressivement.

**10- ANNEXES****10.1- ANNEXE 1 : Glossaire**

AC : attribution de compensation

CAF : capacité d'autofinancement

CCAS : centre communal d'action sociale

CGCT : code général des collectivités locales

CMPF : coefficient de mobilisation du potentiel fiscal

DGF : dotation globale de fonctionnement

DOB : débat d'orientation budgétaire

EBF : excédent brut d'exploitation

FPIC : fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales

FPD : financement propre disponible

MAPA : marché à procédure adaptée

PPI : programmation pluriannuelle d'investissement plan pluriannuel d'investissement

TFB : taxe sur le foncier bâti

TH : taxe d'habitation

**10.2- ANNEXE 2 : Indemnités des élus**

Fonction	Indemnité brute votée	Taux voté	Plafond légal
Avril 2014 – Septembre 2014			
Maire	4 232,97 €	123,50 %	123,5 %
Adjoint	1 669,62 €	45,35 %	59 %
Conseiller municipal	228,09 €	6 %	6 %
Octobre 2014 - juin 2015			
Maire	4 232,97 €	123,50 %	123,5 %
Adjoint	1 602,33 €	43,61 %	48,95 %
Conseiller municipal	228,09 €	6 %	6 %
Juin 2015 - juin 2020			
Maire	4 310,01 €	123,50 %	123,5 %
Adjoint	1 548,26 €	41,39 %	48,95 %
Conseiller municipal bénéficiant d'une délégation	329,01 €	8,5 %	8,5 %
Depuis juin 2020			
Maire	4 803,38 €	123,50 %	123,5 %
1 <sup>er</sup> Adjoint	1 730,77 €	44,50 %	48,95 %
Adjoint	1 500 €	38,57 %	48,95 %
1 <sup>er</sup> Conseiller municipal bénéficiant d'une délégation	544,51 €	14 %	-
Conseiller municipal bénéficiant d'une délégation	404,50 €	10,40 %	-

Source : délibérations communales et données de paye



Les publications de la chambre régionale des comptes  
Auvergne-Rhône-Alpes  
sont disponibles sur le site internet des juridictions financières :  
<https://www.ccomptes.fr>

**Chambre régionale des comptes  
Auvergne-Rhône-Alpes**  
124-126 boulevard Vivier Merle CS 23624  
69503 Lyon Cedex 03

[auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr](mailto:auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr)