



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE MORNANT

(Département du Rhône)

Exercices 2015 et suivants

**Destiné à recevoir la réponse des personnes destinataires,
le présent document est confidentiel.**

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 25 août 202

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	8
1 LA GOUVERNANCE	9
1.1 Le fonctionnement du conseil municipal	9
1.1.1 Une périodicité des réunions conforme aux textes.....	9
1.1.2 Une information de l'assemblée délibérante à améliorer.....	9
1.1.3 La procédure d'acquisition et de cession des biens.....	9
1.2 Les délégations de fonction et de signature	10
1.2.1 Les délégations du conseil municipal au maire.....	10
1.2.2 Les délégations du maire aux adjoints et conseillers municipaux	11
1.2.3 Les délégations aux agents de la collectivité	11
1.3 L'attribution des indemnités de fonctions aux élus	12
1.3.1 Les indemnités de fonction	12
1.3.2 L'état récapitulatif de l'ensemble des indemnités des élus	13
1.4 L'organisation administrative	13
1.4.1 La formalisation générale des procédures.....	13
1.4.2 L'attribution des subventions.....	13
1.5 Les relations avec l'intercommunalité et les mutualisations	16
1.6 Les frais de mission et de représentation	16
1.6.1 Les frais de mission des élus.....	16
1.6.2 Les frais de mission des agents	17
1.7 Les frais de réception et les frais de restaurant	18
1.8 La gestion de la crise sanitaire	19
1.8.1 Mesures économiques.....	19
1.8.2 Mesures d'organisation et de soutien à la population	19
1.8.3 Impact financier des dépenses liées au Covid-19.....	21
1.9 La transparence de l'action municipale	22
2 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	22
2.1 L'organisation de la fonction ressources humaines	22
2.2 Le comité technique.....	23
2.3 Les effectifs et la masse salariale.....	24
2.4 Le temps de travail et l'absentéisme.....	25
2.4.1 Le temps de travail.....	25
2.4.2 Les absences et congés.....	26
2.4.3 Les heures supplémentaires et les astreintes	26
2.4.4 L'absentéisme	28
2.5 Le régime indemnitaire.....	29
2.5.1 La mise en place du RIFSEEP	29
2.5.2 L'attribution d'un montant élevé, et pour partie irrégulier, de régime indemnitaire au profit de la DGS	31

2.5.3	L'indemnité forfaitaire complémentaire pour élection (IFCE)	33
2.5.4	Le versement rétroactif de la prime de responsabilité.....	33
2.6	Les avantages en nature	34
2.6.1	Les véhicules.....	34
2.6.2	Les avantages en nature liés aux repas.....	36
2.7	La méconnaissance des règles relatives au cumul d'activités	36
3	LA COMMANDE PUBLIQUE	38
3.1	L'organisation générale et la performance de la fonction	38
3.1.1	Décisions relatives aux marchés publics.....	38
3.1.2	Organisation de la fonction achats	38
3.2	La publication des données essentielles depuis 2019	39
3.3	L'effectivité de la mise en concurrence, les diligences effectuées par l'équipe de contrôle	39
3.3.1	Un manque de fiabilité dans le suivi des marchés	39
3.3.2	Un manque de rigueur et des irrégularités dans la passation et la gestion des marchés	40
3.3.3	Une définition des besoins imprécise et une mise en concurrence parfois insuffisante	41
3.4	L'exécution des marchés.....	42
4	LA DIFFÉRENCIATION TARIFAIRE DANS CERTAINS SERVICES PUBLICS LOCAUX	43
4.1	La restauration scolaire	43
4.2	La revente de tests et masques aux administrés.....	44
5	LA QUALITÉ DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE	45
5.1	L'organisation de la fonction	45
5.2	La qualité de l'information financière	45
5.2.1	La préparation budgétaire	45
5.2.2	La publicité des données budgétaires.....	46
5.2.3	Les prévisions budgétaires et les taux de réalisation.....	47
5.2.4	La fiabilité des annexes aux documents budgétaires	49
5.3	La fiabilité des comptes	51
5.3.1	La tenue de la comptabilité d'engagement.....	51
5.3.2	La gestion patrimoniale et le suivi des immobilisations	51
5.3.3	Les provisions	54
5.3.4	L'affectation des résultats	54
5.3.5	Les opérations de fin d'exercice	55
6	LA SITUATION FINANCIÈRE.....	57
6.1	La formation du résultat	58
6.1.1	L'évolution des charges et des produits	58
6.1.2	La fiscalité reversée par l'intercommunalité.....	60
6.1.3	La capacité d'autofinancement	60
6.2	Le financement des investissements	61
6.3	L'endettement	63
6.4	Le fonds de roulement, le besoin de fonds de roulement et la trésorerie.....	63

ANNEXE - LES AUTORISATIONS D'ABSENCE..... 65

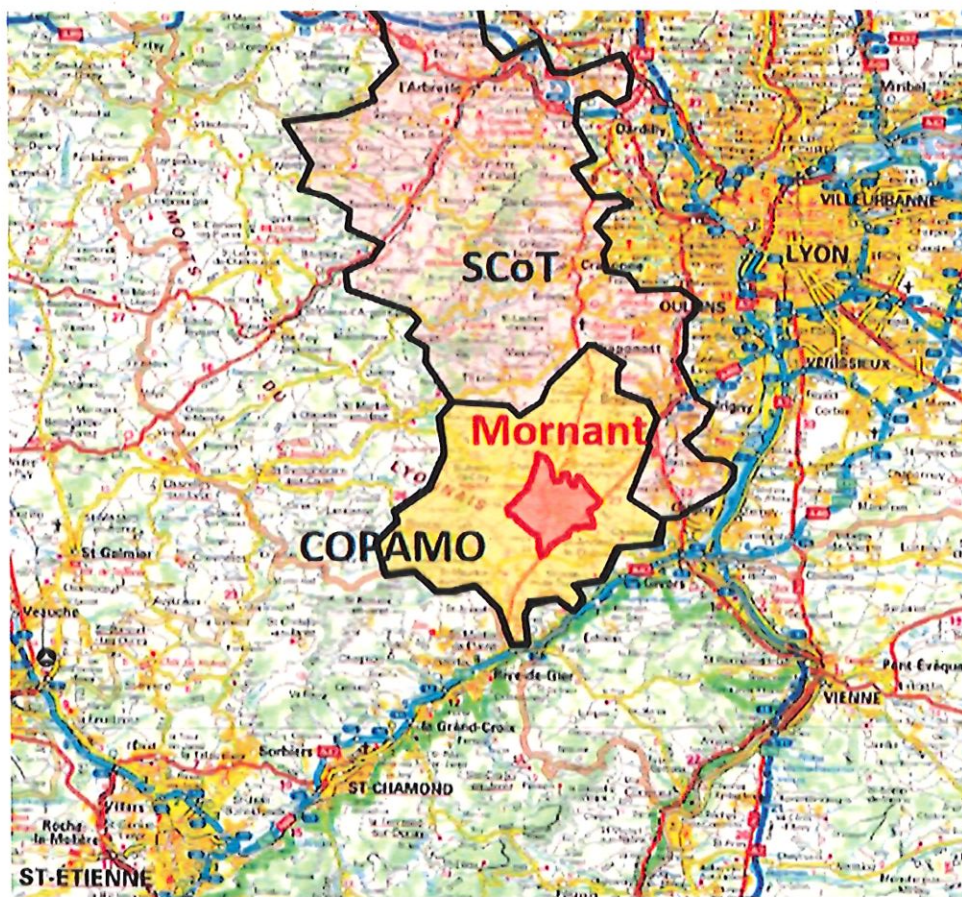
SYNTHÈSE

Une commune des Monts du Lyonnais entre Lyon et Saint-Etienne

Mornant est une commune du Rhône située au sud-est des monts du lyonnais, comptant 6 140 habitants, qui est située à 24 kms de Lyon et 38 kms de St Etienne.

Siège de la communauté de communes du pays mornantais (COPAMO) qui regroupe 11 communes membres, elle est selon l'INSEE au cœur du bassin de vie de Mornant qui comprend les communes de Chaussan, Riverie, Beauvallon, Saint-Laurent-d'Agnay et Chabanière et fait partie des communes de l'aire d'attraction de la métropole lyonnaise.

Le territoire mornantais constitue un pôle commercial intermédiaire dont le rayonnement commercial est de l'ordre de 15 000 habitants et qui permet d'apporter une réponse à des besoins réguliers de la population,.



Un fonctionnement institutionnel manquant de rigueur

Au cours de la période 2015 à aujourd'hui, des dysfonctionnements sont constatés dans le fonctionnement institutionnel des instances de la commune notamment dans la gestion des délégations consenties au maire ou aux adjoints et dans les mécanismes visant à rendre compte des décisions prises sur délégation du conseil municipal. La sécurité juridique et la transparence

de l'action publique à laquelle peuvent prétendre les citoyens doit inciter la commune à faire preuve d'une plus grande rigueur et à poursuivre l'évolution positive constatée à partir de 2021.

Une organisation administrative défaillante

L'absence de formalisation des principales procédures en matière notamment de ressources humaines, de commande publique et de gestion budgétaire et comptable, et le fait que chacune de ces activités relèvent d'un unique agent, fragilise l'institution. L'absence de strict respect de la réglementation soumet la commune à un risque juridique qui est de nature à entraîner des contentieux.

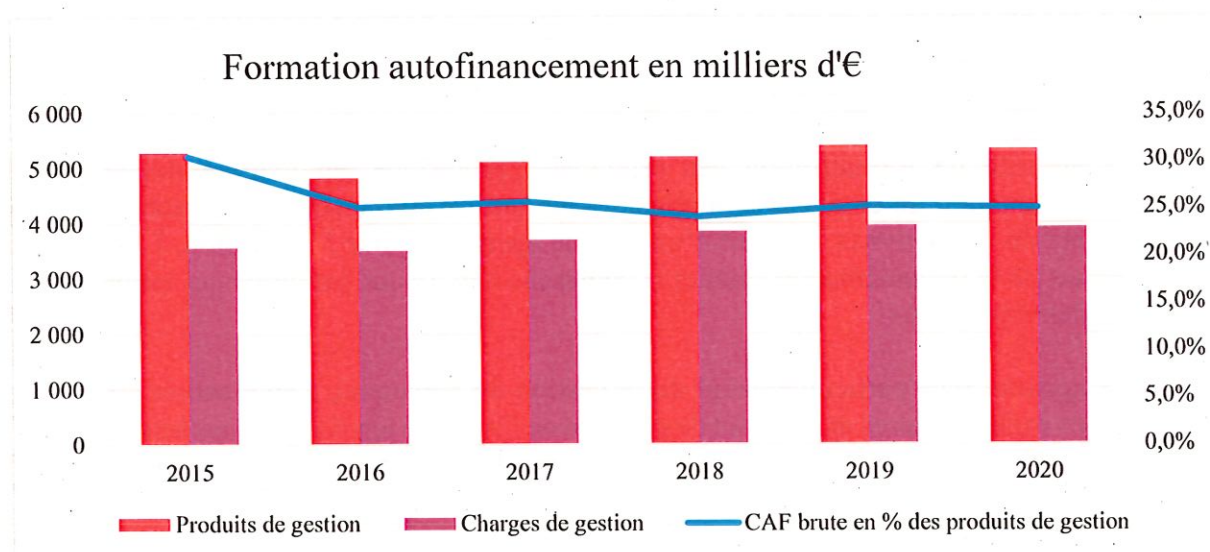
S'agissant plus particulièrement de la gestion du personnel, l'application erronée des dispositions réglementaires et le défaut de contrôle de l'autorité territoriale a notamment permis l'octroi irrégulier d'avantages en nature et le versement de sommes indues, ce qui constitue de graves irrégularités.

En matière de commande publique, le manque de rigueur dans la passation et la gestion des marchés est de nature à nuire au principe d'égalité d'accès à la commande publique et d'égalité de traitement des offres. Les procédures appliquées ne permettent pas à la commune de s'assurer qu'elle choisit la meilleure offre aux meilleures conditions.

Suite au contrôle de la chambre, la commune s'est engagée dans un processus de réorganisation et de formalisation de ses procédures. Elle s'est ainsi engagée à porter en 2022 le temps de travail de ses agents à la durée légale de 1 607 heures annuelles et à réaliser systématiquement les entretiens d'évaluation annuels appelés à fonder l'attribution annuelle de la part variable du régime indemnitaire. En matière d'achat public, le projet de mutualisation avec l'intercommunalité, les formations et la réorganisation des services constituent des axes de progrès à confirmer.

Une situation financière saine

Si la qualité de l'information et la prévision budgétaire sont perfectibles, grâce à un maintien de ses ressources et une maîtrise de ses charges, la commune a conservé une capacité d'autofinancement satisfaisante, c'est-à-dire un solde positif entre les recettes et les dépenses de fonctionnement, lui permettant de financer ses dépenses d'équipement tout en limitant le recours à l'emprunt.



La capacité de désendettement s'est maintenue à un niveau moyen de 4,2 années très inférieur au seuil d'alerte de 12 années. Néanmoins, la mise en œuvre des projets d'investissement prévus sur le mandat 2020-2026 va se traduire par la conclusion d'un nouvel emprunt qui va augmenter l'endettement de la commune pour plusieurs années.

RECOMMANDATIONS

Projet de recommandation n° 1 : Respecter strictement la procédure de saisine du service des domaines préalablement aux délibérations portant acquisition ou cession de biens immobiliers.

Projet de recommandation n° 2 : Formaliser et diffuser aux services les procédures majeures en matière de ressources humaines, de commande publique et de finances.

Projet de recommandation n° 3 : Veiller à ce que le conseil municipal délibère sur tout mandat spécial confié à un élu, préalablement à l'exécution de la mission réalisée par ce dernier dans l'intérêt communal.

Projet de recommandation n° 4 : Respecter les exigences de transparence notamment en matière de mise en ligne des documents budgétaires, d'information du conseil municipal sur les décisions prises sur délégations par le maire, de publicité des données relatives à la commande publique.

Projet de recommandation n° 5 : Mettre en conformité le temps de travail des agents avec la durée légale de 1 607 heures par an.

Projet de recommandation n° 6 : Procéder systématiquement aux entretiens d'évaluation annuels et s'y référer pour la détermination du CIA attribué annuellement aux agents.

Projet de recommandation n° 7 : Structurer et améliorer le processus achat en centralisant et homogénéisant le recueil des besoins et en formalisant les procédures.

Projet de recommandation n° 8 : Respecter strictement les règles de la commande publique plus particulièrement dans la définition des besoins, la mise en concurrence et les critères d'appréciation des offres.

Projet de recommandation n° 9 : Constituer systématiquement une provision dès l'ouverture d'un contentieux

INTRODUCTION

Située non loin de Lyon (24 kms) et combinant mode de vie citadin et rural, services et nature, la commune de Mornant présente une attractivité confirmée par une population qui n'a cessé de croître depuis la fin des années 1960 pour atteindre 6 144 habitants au 1^{er} janvier 2019, en hausse de 10 % par rapport à 2013.

Chef-lieu du canton du même nom, elle relève de la strate des communes de 5 000 à 10 000 habitants et fait partie de l'aire d'attraction de la ville de Lyon selon l'INSEE.

La commune est membre de la communauté de communes du Pays Mornantais (28 915 habitants en 2018) qui regroupe 11 communes. M. Renaud PFEFFER, Maire de Mornant depuis 2014, préside cet établissement depuis les dernières élections de 2020. Mornant, la ville siège de l'intercommunalité, en constitue la ville-centre et assume de réelles fonctions de centralité.

Elle a été retenue dans le programme petites villes de demain qui a pour objet d'apporter un soutien étatique sur six ans (2020-2026) à des communes de moins de 20 000 habitants exerçant des fonctions de centralité sur leur bassin de vie mais montrant des signes de vulnérabilité, ainsi qu'à leur intercommunalité.

Mornant constitue un pôle commercial intermédiaire qui correspond à une offre en commerce de proximité relativement développée et diversifiée, et de moyenne surface alimentaire, permettant d'apporter une réponse à des besoins courants. L'aire d'influence de ce pôle correspond, selon le SCOT de l'Ouest Lyonnais en cours de révision, à un bassin de proximité autour de la commune de l'ordre de 15 000 habitants.

Tableau 1 : Principales données financières au 31 décembre 2021

Recettes de fonctionnement	6 099 552 €	Recettes d'investissement	2 524 244 €
Dépenses de fonctionnement	4 734 705 €	Dépenses d'investissement	2 844 925 €
<i>dont charges de personnel</i>	2 380 930 €		
Résultat de fonctionnement	1 364 847 €	Effectifs (pourvus)	65 ETP

Source : Compte de gestion (budget principal) et commune

1 LA GOUVERNANCE

1.1 Le fonctionnement du conseil municipal

1.1.1 Une périodicité des réunions conforme aux textes

Sur l'ensemble de la période, le conseil municipal s'est réuni entre six et neuf fois par an, selon une périodicité respectueuse des dispositions de l'article L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui imposent un minimum d'une réunion par trimestre.

Conformément à l'article L. 2121-8 du CGCT, la commune s'est dotée d'un règlement intérieur, transmis au contrôle de légalité en juin 2014 et en septembre 2020.

1.1.2 Une information de l'assemblée délibérante à améliorer

Selon l'article L. 2122-23 du CGCT le maire qui bénéficie de délégations consenties par le conseil municipal en application de l'article L. 2122-22 du même code, doit rendre compte des décisions prises devant le conseil municipal.

Or, depuis le conseil municipal du 3 juin 2020, le maire n'a plus rendu compte de ses décisions prises sur délégation du conseil. Ainsi plus de 25 décisions au cours des années 2020 et 2021 n'ont fait l'objet d'aucune communication à l'assemblée délibérante, méconnaissant les dispositions précitées du CGCT mais également le droit à l'information des conseillers municipaux et des citoyens.

A compter du conseil municipal du 13 décembre 2021, le maire rend de nouveau compte de ses décisions prises sur délégation du conseil municipal. L'ordonnateur est donc invité à poursuivre cette pratique afin de respecter la réglementation..

Dans sa réponse, l'ordonnateur a pris acte des constats de la chambre et précisé que cette absence de rendu compte des décisions provenait d'un défaut d'organisation interne désormais réglé. Il a indiqué que les 25 décisions n'ayant pas fait l'objet d'un rendu compte seraient présentées à un conseil municipal spécial le 12 septembre 2022 et seraient téléchargeables sur le site internet de la commune. Il s'est également engagé à rendre compte à l'avenir, des décisions en précisant l'objet, la date de la décision, le nom des parties intéressées et le montant financier le cas échéant.

1.1.3 La procédure d'acquisition et de cession des biens

Alors que selon les dispositions des articles L. 1311-9 et l'article L. 2241-1 du CGCT, le conseil municipal doit se prononcer, par délibération, sur les acquisitions et cessions après une demande d'avis au service des domaines, la chambre constate que les délibérations portant cession ou acquisition de biens immobilier ne mentionnent pas systématiquement cet avis des domaines. L'ordonnateur a rappelé, dans sa réponse, que la saisine du service des domaines

n'est obligatoire que pour les acquisitions dépassant le seuil de 180 000 €. Ce seuil n'a toutefois été porté à ce montant qu'à compter du 1^{er} janvier 2017 et il doit s'apprécier au regard de la valeur vénale¹ du bien acquis et non du montant auquel la commune achète effectivement le bien.

Outre cette méconnaissance des dispositions précitées, le dispositif des délibérations manque de précisions, ne mentionnant pas systématiquement le numéro de parcelle ou se bornant à acter le principe d'une cession alors que les membres de l'assemblée délibérante ne disposent pas d'élément sur le prix de la transaction. Si l'ordonnateur soutient, dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, que les délibérations mentionnent les éléments essentiels permettant l'information des élus, plusieurs délibérations se prononcent sur le principe d'acquisition sans préciser le prix, même prévisionnel de cette acquisition. La chambre maintient que la commune doit, conformément à la réglementation, demander systématiquement l'avis du service des domaines quand il est obligatoire et veiller à une plus grande rigueur dans la rédaction de ses délibérations portant acquisition ou cession.

La chambre relève que l'élaboration par la commune d'un guide interne des cessions et acquisitions, qui sera soumis à l'approbation du conseil municipal du 12 septembre 2022, constitue un point d'amélioration dans la gestion communale. Ce guide rappelle les hypothèses de saisine du service des domaines, les éléments devant figurer dans les délibérations relatives aux acquisitions et cessions immobilières et instaure une procédure de publicité et de mise en concurrence en cas de cession d'un bien dont la valeur vénale dépasse 200 000 €.

1.2 Les délégations de fonction et de signature

1.2.1 Les délégations du conseil municipal au maire

Le conseil municipal a, en application de l'article L. 2122-22 du CGCT, confié au maire des délégations dans de nombreux domaines.

Par délibération du 17 avril 2014, l'ensemble des matières listées à l'article L. 2122-22 du CGCT a été délégué au maire, reprenant pour plusieurs d'entre elles la rédaction du CGCT sans apporter les précisions requises en termes de montant ou de conditions fixées par le conseil municipal². La délibération du 23 mai 2020 s'inscrit dans la continuité avec l'intégralité des délégations potentielles confiées au maire, parfois de façon imprécise³, ce que le juge administratif a déjà pu sanctionner⁴. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a produit un rapport qui sera présenté au conseil municipal du 12 septembre 2022 portant délégation du conseil au maire et répondant aux exigences des dispositions précitées du CGCT.

¹ Selon la jurisprudence, la valeur vénale d'un bien est constitué par le prix qui pourrait en être obtenu par le jeu de l'offre et de la demande dans un marché réel au jour de la mutation et elle est déterminée à partir d'une comparaison tirée de la cession de biens intrinsèquement similaires.

² Notamment pour les matières listées au 2°, 17°, 21° de cet article.

³ Notamment pour les matières listées au 2°, au 15°, au 16°, au 17°, au 21°, au 26° et au 27° de l'article.

⁴ CE, n°117920, 2 février 2000, commune de Saint-Joseph s'agissant d'une délégation qui se réduit à retranscrire le texte du CGCT dans le cas d'une autorisation d'ester en justice.

1.2.2 Les délégations du maire aux adjoints et conseillers municipaux

Aux termes de l'article L. 2122-18 du CGCT, le maire « *peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et à des membres du conseil municipal* ». Les arrêtés doivent définir, de façon précise, les fonctions déléguées, les délégations trop générales étant irrégulières.

En 2014 et 2020, les délégations accordées ont pu recouper des champs identiques sans fixer explicitement de priorité⁵. Notamment, la délégation de fonctions aux élus de 2020 liste les matières confiées aux huit adjoints et dix conseillers délégués mais demeure générale quant aux actes susceptibles d'être signés par chacun d'eux et ne mentionne aucun montant.

En outre, la pratique d'arrêtés de délégation ponctuels complexifie le suivi des délégations.

Enfin, la délégation de signature consentie par le maire au premier adjoint pour signer les actes d'achat et de vente du patrimoine immobilier est irrégulière, le maire n'ayant pas compétence pour décider de l'acquisition ou de la vente de biens immobiliers de la commune, mais seulement pour exécuter une délibération du conseil municipal ayant décidé d'une telle acquisition ou vente.

La chambre appelle l'attention de la collectivité sur la sécurité juridique qui s'attache à la précision des délégations consenties et aux montants pouvant être engagés par chacun des bénéficiaires. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à suivre les recommandations de la chambre dès qu'il aura reçu délégation par délibération présentée lors du conseil municipal du 12 septembre 2022.

1.2.3 Les délégations aux agents de la collectivité

Conformément à l'article L. 2122-19 du CGCT :

« Le maire peut donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature :

1° Au directeur général des services et au directeur général adjoint des services de mairie ;

2° Au directeur général et au directeur des services techniques ;

3° Aux responsables de services communaux ».

Cette liste est exhaustive et les autres agents municipaux ne peuvent pas recevoir délégation de signature du maire sur le fondement de cet article, au risque que cette délégation soit illégale.

Les délégations de signature consenties dans la commune par le maire ont bénéficié aux DGS, DST ou encore aux chefs de pôle, pour signer les bons de commande relevant de leurs attributions jusqu'à 3000 € HT maximum.

⁵ Lors de l'entretien il a été précisé qu'en cas de chevauchement des matières déléguées, priorité est donnée à l'adjoint concerné, sur le conseiller délégué.

Néanmoins un agent de catégorie C, rattaché au pôle Vivre ensemble, a reçu délégation de signature sans avoir la qualité de responsable de services communaux, ce que son grade ne lui permettait pas statutairement.

La commune est invitée à faire preuve d'une plus grande rigueur dans les délégations consenties aux agents. Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que dans le cadre de la réorganisation des services, de nouveaux arrêtés ont été pris conformément aux dispositions du CGCT.

1.3 L'attribution des indemnités de fonctions aux élus

1.3.1 Les indemnités de fonction

Les indemnités de fonction versées au maire et aux adjoints sont déterminées par les articles L. 2123-20 et suivants du CGCT, en fonction de la strate démographique de la commune. Elles sont indexées sur la valeur du point de la fonction publique.

Pour le mandat 2014-2020, le conseil municipal a délibéré le 17 avril 2014 et a octroyé des indemnités différenciées à cinq adjoints (les taux étant compris entre 19,8 % et 21,04%) et à huit conseillers municipaux délégués (les taux se situant entre 5,9 % et 11,8%), sans que la majoration possible de 15 % (la commune étant chef-lieu de canton) ne soit retenue. Ces indemnités ont été revues cinq fois par la suite : par délibérations du 2 juin 2014, du 22 septembre 2014 (qui porte le nombre d'adjoints à 8), du 21 mars 2017, du 29 janvier 2018 et du 27 mai 2019.

Les délibérations successives ne détaillent pas les critères de modulations retenus entre adjoints, entre conseillers délégués, ni entre adjoints et conseillers délégués (et notamment la raison pour laquelle un adjoint s'est vu attribuer 3,5 % d'indemnités alors qu'un conseiller délégué percevait 14,21 %).

S'agissant du mandat 2020-2026, le conseil municipal s'est prononcé à trois reprises pour fixer les indemnités attribuées aux élus, par délibérations du 23 mai 2020, du 3 juin 2020 et du 28 septembre 2021. Si les indemnités attribuées respectent l'enveloppe globale maximale réglementaire, le calcul réalisé par la commune est erroné, le calcul de l'enveloppe ne pouvant tenir compte des conseillers délégués et des conseillers municipaux, pour une commune de moins de 100 000 habitants. Par ailleurs, alors que ces délibérations prévoient l'indemnisation de neuf conseillers municipaux, dans les faits dix conseillers ont perçu des indemnités, ce qui constitue une irrégularité.

La commune est invitée à procéder à un nouveau calcul de l'enveloppe des indemnités des élus et à respecter strictement les dispositions arrêtées par délibération. Elle est invitée à demander la répétition de l'indu au conseiller concerné, la somme n'étant à ce jour pas prescrite⁶.

⁶ Application de la prescription quinquennale de droit commun de l'article 2224 du code civil à cette créance

Afin de respecter strictement les dispositions précitées du CGCT, l'ordonnateur s'est engagé dans sa réponse à présenter une nouvelle délibération au conseil municipal du 12 septembre 2022 relative aux indemnités des élus. Par ailleurs, s'agissant du 10^{ème} élu ayant perçu des indemnités, l'ordonnateur a expliqué ce versement par une erreur matérielle dans la délibération de juin 2020, mais a procédé à l'émission d'un titre de recette afin d'obtenir le remboursement des sommes versées.

1.3.2 L'état récapitulatif de l'ensemble des indemnités des élus

Depuis la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019, les communes doivent établir un état chiffré de l'ensemble des indemnités de toutes natures dont bénéficient les élus siégeant dans leur conseil, au titre de tout mandat ou de toutes fonctions exercées en leur sein et au sein de tout syndicat, toute société ou filiale de ces sociétés. Cet état est communiqué chaque année aux conseillers municipaux avant l'examen du budget (article L. 2123-24-1-1 du CGCT). Cette obligation devait être mise en œuvre avant le 15 avril 2021.

La commune de Mornant n'a pas respecté cette obligation et a été invitée à s'y conformer sans délai, ce que l'ordonnateur s'est engagé à faire lors de la séance du conseil municipal du 12 septembre 2022.

1.4 L'organisation administrative

1.4.1 La formalisation générale des procédures

La collectivité ne dispose d'aucun recueil général des procédures internes et n'a engagé aucune démarche de formalisation de ses fonctions supports (ressources humaines, commande publique, finances, relations à l'usager).

Cette absence de formalisation se traduit par un manque de rigueur qui impacte le fonctionnement global de la collectivité, tant en matière de délibérations, de décisions prises sur délégation, de gestion budgétaire, de gestion des ressources humaines que d'achat public.

La chambre recommande à la commune de formaliser ses procédures, afin de garantir la continuité du service, en cas d'absence d'agents, et gagner en efficacité dans sa gestion quotidienne.

Prenant acte de ces observations, l'ordonnateur a précisé que dans le cadre de la nouvelle organisation des services, un processus de formalisation des procédures a été lancé en matière de finances, de ressources humaines et de commande publique. La chambre encourage la collectivité à poursuivre ce travail.

1.4.2 L'attribution des subventions

Les collectivités et les établissements ont la possibilité d'attribuer à des tiers des

subventions en numéraire ou en nature. L'attribution d'une subvention donne obligatoirement lieu à une délibération distincte du vote du budget. Par exception, si la subvention n'est pas assortie de conditions, le conseil municipal peut décider d'établir une simple liste des bénéficiaires dans un état annexé au budget, valant décision d'attribution⁷. Lorsque la subvention excède 23 000 euros, une convention est obligatoirement conclue entre la collectivité et le bénéficiaire⁸.

Le bénéficiaire d'une subvention publique est tenu de fournir à l'autorité qui a versé la subvention une copie certifiée de son budget et des comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de son activité⁹.

Les demandes de subventions des associations, qui peuvent se référer à un guide des associations, sont instruites par le service vie associative en lien avec les élus concernés. Après examen par la commission en charge de la vie associative, les subventions sont validées par le conseil municipal au moment du vote du budget. Des subventions particulières peuvent être décidées en dehors de ce calendrier général.

À la suite des incohérences relevées dans le cadre du contrôle de la chambre, le dossier-type de demande de subvention a fait l'objet de modifications et d'ajouts sur l'utilisation de la subvention obtenue l'année précédente. L'ordonnateur a indiqué par ailleurs dans sa réponse aux observations provisoires qu'un règlement d'attribution des subventions aux associations a été élaboré.

Les subventions attribuées par la commune sont stables sur la période et représentent 23 € par an et par habitant en moyenne, soit le tiers de la moyenne de la strate (67 €).

À ce jour, aucune aide en nature n'est valorisée au titre des locaux mis à disposition d'associations pour la réalisation de leurs activités ou comme lieu de stockage, alors même que le dossier de demande de subvention prévoit de détailler les matériels et locaux mis à disposition. Cette valorisation est nécessaire, d'une part pour permettre une bonne information des élus et des citoyens, et d'autre part pour apprécier le seuil obligeant la commune à signer une convention d'objectifs et de moyens.

⁷ Art. L. 2311-7 du CGCT.

⁸ Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, art. 10 et Décret n°2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques, art. 1.

⁹ Art. L. 1611-4 du CGCT.

Tableau n° 1 : Nombre d'associations bénéficiant gratuitement de locaux mis à disposition, en 2020.

Locaux communaux mis gratuitement à disposition	Local	Stockage	Les deux	Total
<i>Associations bénéficiaires de subventions</i>	11	5	4	20
<i>Associations non bénéficiaires de subventions</i>	15	5	3	23
<i>Total</i>	26	10	7	43

Source : grands livres et commune

Sur toute la période, un seul organisme bénéficiaire d'une subvention annuelle de plus de 23 000 €¹⁰ était concerné par la signature d'une convention d'objectifs et de moyens. La commune n'a pas été en mesure de produire la convention signée en 2014, pour une durée d'un an renouvelable. Elle a en revanche produit deux conventions pour la période à compter de 2020, qui ne mentionnent ni le montant accordé, ni les aides en nature octroyées. L'ordonnateur s'est engagé dans sa réponse à utiliser systématiquement une convention-type pour les subventions supérieures à 23 000 € et à intégrer pour la comptabilisation de ce seuil le montant des aides en nature.

La collectivité est destinataire des documents financiers et des rapports d'activité. Ces pièces ne remplissent pas totalement les conditions fixées par l'arrêté du premier ministre du 11 octobre 2006 qui impose notamment de faire apparaître « *les écarts éventuels, exprimés en euro et en pourcentage, constatés entre le budget prévisionnel de l'action et les réalisations* ».

Enfin, en vertu du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017¹¹, l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subventions est obligatoire. Il s'applique aux conventions conclues à compter du 1^{er} août 2017. L'article 2 du décret prévoit que les données essentielles qui figurent dans la convention, doivent être « *mises à la disposition du public gratuitement, en consultation ou en téléchargement, sur le site internet de l'autorité ou de l'organisme attribuant la subvention, au plus tard trois mois à compter de la signature de la convention* ». Cette obligation n'est pas encore mise en œuvre, mais l'ordonnateur s'est engagé dans sa réponse à prévoir un encart sur son site internet permettant la publication de ces informations, sans toutefois préciser de calendrier de mise en œuvre.

Compte tenu de ce qui précède, la commune a été invitée à vérifier l'utilisation des subventions allouées, à valoriser les aides en nature et à respecter l'obligation de transparence des données relatives aux subventions. Les mesures déjà mises en œuvre par la commune et celles auxquelles s'est engagé l'ordonnateur dans sa réponse, devraient permettre, si elles sont appliquées, de répondre aux préconisations de la chambre.

¹⁰ Association musicale Mornant (23 750 € en 2015 et 2016 ; 23 000 € en 2017-2018-2019 et 2020 ; 23 764 € en 2021)

¹¹ Le décret est pris pour l'application de l'article 18 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, venu modifier l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

1.5 Les relations avec l'intercommunalité et les mutualisations

La commune de Mornant fait partie de la communauté de communes du Pays Mornantais (COPAMO). Les mutualisations sont peu développées entre les deux entités :

- un seul service est mutualisé depuis 2018. Il s'agit de celui des espaces verts dont le pilotage est assurée par la commune¹² ;
- la commune a ponctuellement recours à la plateforme d'ingénierie proposée par la COPAMO ;
- quelques groupements de commandes ainsi qu'une co-maîtrise d'ouvrage sont signés entre les deux entités.

Dans sa réponse l'ordonnateur a précisé que, suite à une réunion de la conférence des maires du 24 mai 2022, les communes et la COPAMO ont prévu d'expérimenter des mutualisations à la carte. Ainsi, la commune de Mornant souhaite mutualiser l'infogérance du service informatique ainsi qu'un service d'administration générale incluant l'achat public, la sécurisation juridique et les assemblées.

Compte-tenu de sa place de ville-centre de l'intercommunalité et d'une fragilité constatée dans certains services supports (cf. infra), la commune est invitée à poursuivre son projet et développer les mutualisations avec l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Outre le gain financier potentiel, ces mutualisations pourraient surtout contribuer à améliorer la gestion interne de la commune.

1.6 Les frais de mission et de représentation

1.6.1 Les frais de mission des élus

Selon l'article L. 2123-18 du CGCT, les fonctions de maire, d'adjoint, de conseiller municipal, de président et de membre de délégation spéciale donnent droit au remboursement des frais que nécessitent l'exécution des mandats spéciaux ainsi que les déplacements hors mandat spécial accordé par l'assemblée délibérante. Ils peuvent être remboursés forfaitairement dans la limite du montant des indemnités journalières allouées à cet effet aux fonctionnaires de l'État.

¹² La COPAMO rembourse chaque année à la commune sa quote-part des frais de fonctionnement et de personnel, représentant environ 40 k€ par an.

Depuis la loi du 29 décembre 2019, le conseil municipal doit fixer les modalités de remboursement des dépenses de transport effectuées dans l'accomplissement de ces missions, ainsi que les autres dépenses liées à l'exercice d'un mandat spécial¹³.

Par délibération du 27 septembre 2021, le conseil municipal a arrêté les conditions de remboursement des frais de transport et d'hébergement des élus. Avant cette date, aucune délibération n'avait été prise, hormis pour un mandat spécial pour le congrès des maires de 2016¹⁴. Pour autant, des frais ont bien été pris en charge et pour des montants dépassant les montants forfaitaires alloués aux fonctionnaires de l'Etat¹⁵.

Le contrôle de factures fait ressortir dans certains cas des insuffisances de justification, de même que des erreurs d'imputation avec des frais de déplacement des élus imputés sur le compte 6251 « Voyages et déplacements » réservé aux agents.

En cas de nécessité pour un élu de réaliser une mission dans l'intérêt de la commune en dehors de ses activités résultant d'une disposition législative ou réglementaire expresse, la chambre recommande à la commune de délibérer de façon systématique afin de confier à l'élu un mandat spécial, préalablement à l'exécution de la mission. L'ordonnateur précise sur ce point qu'une délibération sera présentée au conseil municipal du 12 septembre 2022 afin de permettre, en application des dispositions de l'article L. 2122-22 du CGCT, de déléguer au maire le pouvoir d'autoriser les mandats spéciaux nécessaires à la réalisation de missions des élus sans dépendre des séances du conseil municipal.

L'attention de la collectivité est attirée sur la nécessité de produire systématiquement l'ensemble des pièces justificatives à l'appui des dépenses et notamment les mandats spéciaux ou, à défaut, les ordres de mission de façon à justifier formellement ces dépenses au regard d'un intérêt local. L'ordonnateur s'est engagé à renforcer sa procédure sur ce point.

La commune doit également veiller à la correcte imputation des dépenses relatives aux élus. Enfin, elle est invitée à être plus précise dans le libellé de ses engagements et mandaterments, afin d'indiquer l'objet des déplacements et à respecter les plafonds de remboursement.

1.6.2 Les frais de mission des agents

Pour bénéficier d'un remboursement de ses frais de transport et d'une prise en charge forfaitaire des frais de nourriture et de logement, l'agent envoyé en mission doit être muni au préalable d'un ordre de mission signé par l'autorité territoriale ou par un fonctionnaire ayant reçu délégation à cet effet¹⁶.

¹³ Article L. 2123-18 du CGCT

¹⁴ Délibération n°52 du 04/07/2016

¹⁵ Selon l'article L. 2123-18 du CGCT le remboursement forfaitaire intervient dans la limite du montant des indemnités journalières allouées aux fonctionnaires de l'Etat conformément aux dispositions du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006

¹⁶ La validité de l'ordre de mission ne peut excéder douze mois. L'ordre de mission doit préciser les éléments nécessaires au calcul des droits de l'agent et notamment : l'objet du déplacement ; le lieu de la mission ; le mode de transport ; la classe autorisée

Pour l'échantillon des frais contrôlés de 2018 à 2020, les ordres de mission ne sont pas toujours produits à l'appui des mandatements, notamment pour la directrice générale des services (DGS).

La commune est invitée à prendre systématiquement des ordres de mission préalablement aux déplacements des agents et à les joindre au mandatement.

Le décret du 3 juillet 2006¹⁷ fixe les conditions et les modalités de règlement des frais de mission des personnels.

Selon l'arrêté du 3 juillet 2006 fixant les taux des indemnités de mission, pris en application du décret précité, le taux maximal de remboursement des frais supplémentaires est fixé à 15,25 € par repas jusqu'au 31 décembre 2019 et à 17,50 € après cette date. Le taux maximal du remboursement des frais d'hébergement est variable selon le lieu et est, par exemple, fixé à 80 € pour Paris jusqu'au 28 février 2019 et à 110 € après cette date.

Alors qu'il appartient à l'assemblée délibérante de fixer le barème des taux du remboursement forfaitaire des frais et taxes d'hébergement¹⁸ dans la limite des plafonds précités, le conseil municipal de Mornant n'a pas délibéré sur ce point.

Même en l'absence de délibération, la collectivité était tenue d'appliquer les taux de remboursement prévus par les textes. Or, l'instruction a démontré que la commune a remboursé certains frais dépassant les plafonds réglementaires. Elle doit également respecter le plafonnement de ces remboursements dont elle aura fixé le taux par délibération préalable, dans le respect des dispositions de l'article 7-1 du décret du 19 juillet 2001.

L'ordonnateur a précisé dans sa réponse aux observations provisoires qu'un règlement relatif au remboursement des frais de déplacement des agents sera présenté au comité technique du 9 septembre 2022, en vue de l'adoption d'une délibération qui sera présentée au conseil municipal du 3 octobre 2022 et servira de base, à compter de cette date, aux remboursements des frais des agents.

1.7 Les frais de réception et les frais de restaurant

Selon l'instruction M 14, les dépenses engagées à l'occasion des fêtes ou cérémonies nationales et locales sont imputées au compte 6232 « Fêtes et cérémonies » ; les frais de réceptions (organisées hors du cadre de ces fêtes et cérémonies) au compte 6257. Certaines dépenses relevant de ces deux comptes ont été imputées à tort à d'autres comptes tel le compte 60623 « Alimentation » qui a enregistré des dépenses à hauteur de plus de 35 000 € de 2017 à 2021 notamment la constitution d'un stock de boissons¹⁹.

¹⁷ Décret n°2006-781 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État

¹⁸ Article 7-1 du décret n° 2001-654 du 19 juillet 2001

¹⁹ Ce total correspond aux mandats enregistrés sur le compte 60623 excepté le compte 60623 fonction 251, 255 et « AREG »

Les justificatifs des frais de réception produits à fin de remboursement par une collectivité doivent mentionner le nom, la qualité des convives et l'objet de la réunion ou, à tout le moins, une attestation de l'organisateur de la réception indiquant son objet²⁰. Ces mêmes règles sont applicables, quelle que soit l'imputation comptable retenue, pour l'ensemble des factures de restaurant.

En pratique, plusieurs factures ne détaillent pas l'objet du rendez-vous, ni la liste des participants. Certaines ne sont pas accompagnées d'un état de frais, de sorte qu'il n'est pas possible de connaître le motif de la réception ou de la rencontre, ni d'apprécier l'intérêt public local de la dépense.

L'ordonnateur s'est engagé, dans sa réponse aux observations provisoires, à améliorer la procédure et à proposer aux élus une note interne récapitulant les éléments indispensables à joindre à l'appui des demandes de paiement en matière de frais de réception.

Enfin, certaines dépenses de réception ont progressé rapidement au cours de la période. Ainsi en est-il des frais engagés pour la cérémonie des vœux au personnel qui ne dépassaient pas environ 3 000 € en 2015, 2016 et 2017 et ont fortement progressé ensuite avec un montant de 8 000 € en 2019 et de plus de 5 000 € en 2020.

1.8 La gestion de la crise sanitaire

1.8.1 Mesures économiques

Pour faire face à la crise COVID, la commune a mis en place des annulations de loyers consenties au camping (3 845, 35 € HT pour deux remises gracieuses en 2020 et 2021) et à une librairie (1058.34 € HT). Elle a accordé des subventions exceptionnelles à quatre associations pour un montant de 7 000 € au total, en 2021. Elle a aussi consenti une remise gracieuse des droits de place habituellement acquittés pour l'occupation du domaine public aux terrasses de restaurants, pour toute l'année 2021.

1.8.2 Mesures d'organisation et de soutien à la population

Sur le plan de l'organisation interne de la collectivité, la commune a mis en place à compter du 17 mars 2020 un plan de continuité de l'activité, qui n'existait pas antérieurement, combinant des agents présents à leur poste, parfois en rotation²¹, et des agents en télétravail. Les services au public ont été réorganisés avec mise en place de rendez-vous, notamment pour l'état-civil et le recours à la dématérialisation a été accru.

Les services techniques ont mis en place un protocole sanitaire permettant la reprise en présentiel, avec nettoyage renforcé, désinfection des locaux et installation de parois en

²⁰ Décision du Conseil d'État du 23 décembre 2015, n° 376324.

²¹ Notamment les services techniques et les agents effectuant des gardes d'enfants.

plexiglass, ce qui a permis à compter du 12 mai 2020 le retour sur site des agents, alternant pour certains avec du télétravail.

Pendant la première période de confinement, la mairie a assuré un service de garde pour les enfants des personnels mobilisés et continué à ce titre à fournir les repas du midi. Elle a fait en sorte de maintenir la continuité pédagogique au cours du mois de juin 2020.

La réserve communale de sécurité civile de la commune a été mobilisée afin de pourvoir aux besoins de première nécessité des administrés et limiter les déplacements des personnes fragiles. Le dossier de presse établi par la commune en avril 2020 fait état de la mobilisation de 400 volontaires environ autour de missions diverses pendant la période de mars et avril 2020 (appels téléphoniques aux personnes âgées, logistique sanitaire, accompagnement économique, etc...). La commune a par la suite pérennisé le dispositif en délibérant au sujet de la création de la réserve civile et en adoptant son règlement intérieur.

La mairie a par ailleurs mené des actions ayant pour objet la santé de ses agents et des habitants. Ainsi, en 2020, la commune a consacré un montant de 354 129 € à l'achat de prestations sanitaires : achat de tests au début de l'épidémie (255 600€), achats de masques en tissu²² (45 630,50 €), d'un outil informatique de gestion des rendez-vous pour les test de dépistage COVID²³ (11 640 €), notamment, ainsi que le paiement de la SPL Enfance en pays mornantais pour des prestations d'animation pendant la période Covid (5 280€)²⁴. La commune a aussi fait confectionner 10 000 masques en tissu par la réserve communale de sécurité civile.

Des masques en tissu ont été commandés entre mars et mai 2020 auprès de quatre fournisseurs différents pour une quantité totale de 35 000 masques, soit une moyenne de 5,7 masques par habitant, pour un coût de 45 630,50 €. La commune a mobilisé le remboursement par l'Etat d'une partie du coût d'achat des masques, prévu par l'instruction du 6 mai 2020 de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, pour un montant de 13 100 €²⁵. Les masques ont par ailleurs été proposés à la vente aux mornantais (cf. infra).

De façon plus originale, le maire a, par décision du 21 avril 2020, commandé 17 750 tests sérologiques rapides pour un total de 255 600 €. Pour accompagner le déploiement de ces tests, la commune a également fait développer par une société informatique une plateforme de prise en ligne de rendez-vous pour un montant de 11 640 €.

La chambre ne remet pas en cause le principe même d'une intervention de la commune pendant la crise sanitaire mais constate le volume important d'achat de tests, représentant une moyenne de 2,9 tests et un coût de 41,6 € par habitant, ce qui apparaît élevé au regard de la

²² Par quatre décisions successives du maire, passant commande auprès de trois entreprises différentes, et d'un achat groupé auprès de l'association des maires de France.

²³ La nature exacte de la prestation commandée n'est pas claire (« développement de l'outil Dépistage COVID 19 Socle de base, méthode AGILE »). Il s'agit d'une immobilisation portée au crédit compte 2051 « concessions et droits similaires ».

²⁴ En 2021, des dépenses d'achat de masques et masques inclusifs ont eu lieu pour 6 190 €.

²⁵ Pour un montant de 7 800 € en 2020 et 5 300 € en 2021.

taille de la commune et de ses besoins. Si le maire de Mornant a indiqué que cette action avait été réalisée en lien direct avec l'agence régionale de santé (ARS) et la préfecture du Rhône il n'a communiqué aucun élément probant en ce sens, les échanges produits en réponse aux observations provisoires étant postérieurs à la décision d'achat. L'ARS a indiqué à la chambre ne pas avoir été consultée ni associée à cette campagne de test sérologiques COVID, mais avoir ultérieurement collaboré avec la commune de Mornant et les acteurs de santé du territoire pour la mise en place d'un centre de vaccination intercommunal.

Par ailleurs, au vu du montant de son besoin, la commune aurait dû mettre en place une consultation en procédure adaptée, voire formalisée²⁶. Dans sa décision, ainsi que dans sa réponse aux observations provisoires, le maire a justifié l'absence de publicité et de mise en concurrence préalables par la mise en œuvre de l'article R. 2122-1 du code de la commande publique, applicable lorsque l'urgence résultant de circonstances extérieures ne permet pas de respecter les délais minimaux exigés par les procédures formalisées. Sans remettre en cause l'existence d'une urgence impérieuse, la chambre souligne que le marché doit dans tous les cas, selon le même article, se limiter aux prestations strictement nécessaires pour faire face à la situation d'urgence. Or, en l'espèce, le nombre de tests est particulièrement élevé.

Enfin, si la décision portant acquisition de ces tests vise également l'ordonnance du 25 mars 2020²⁷, cette dernière qui prévoit des adaptations aux règles de mise en concurrence ne permet toutefois pas de passer de marché sans aucune modalité de mise en concurrence.

Ces actions sanitaires ont généré à la marge quelques recettes. La commune a ainsi facturé à la direction des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN) des prestations d'accueil d'élèves pour la continuité pédagogique au cours du mois de juin 2020 (3 740 €), sans couvrir le coût facturé par la SPL, et a également revendu à la population des tests et masques entre mai et juillet 2020 pour un montant de 7 184 €. Ces recettes résultant des ventes de tests et masques apparaissent très faibles alors que le compte administratif 2020 révèle que la commune avait prévu 100 000 € de recettes au crédit du compte 7078 « autres marchandises ».

1.8.3 Impact financier des dépenses liées au Covid-19.

Par délibération du 16 novembre 2020, la commune a recensé 320 801,25 € de charges exceptionnelles liées à l'épidémie de Covid, en matière d'achats de masques, de tests, de produits d'hygiène ou encore de prestations de nettoyage supplémentaires. Ces charges ont fait l'objet d'un étalement sur trois ans : un amortissement de 106 933,75 € a été effectué en 2020 puis en 2021 sur le compte 4815 *Charges liées à la crise sanitaire*, conformément à la circulaire

²⁶ Aucune estimation du besoin ne figure dans les documents transmis dans la mesure où aucune consultation ou mise en concurrence, même sommaire, ne semble avoir été faite. Le montant du devis retenu, 213 000 € HT, est proche du seuil de procédure formalisée applicable aux marchés de fournitures et services des collectivités territoriales au 1^{er} janvier 2020, soit 214 000 € HT.

²⁷ Ordonnance n°2020-319 portant diverses mesures d'adaptation des règles de passation, de procédure ou d'exécution des contrats soumis au code de la commande publique et des contrats publics qui n'en relèvent pas pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de covid-19.

du 24 août 2020. Bien que le dispositif d'étalement des charges ait été prolongé jusqu'au 30 juin 2021, la commune n'y a pas eu recours pour les dépenses postérieures à la délibération du 26 novembre 2020 ou non listées dans cette dernière²⁸.

La commune a par ailleurs affecté la quasi-totalité de son résultat net 2019 en report en investissement (919 000 €), ne conservant plus que 122 000 € en réserve en fonctionnement, dès lors que la circulaire du 24 août 2020 ouvrait la possibilité de transférer les dépenses de fonctionnement occasionnées par l'épidémie de Covid 19 en investissement et de les amortir²⁹.

Lors du débat d'orientations budgétaires du 22 février 2021, la commune a aussi fait état d'une perte de recettes de l'ordre de 200 000 € en matière de participation financière des familles pour le périscolaire et la restauration scolaire³⁰. La participation de la caisse d'allocations familiales s'est maintenue à son niveau habituel en dépit d'une fréquentation du périscolaire diminuée de moitié.

1.9 La transparence de l'action municipale

La chambre constate que dans les domaines de l'information des membres de l'assemblée délibérante sur les décisions prises sur délégation par le maire (Cf. supra) ou en matière d'acquisition ou cession immobilière (Cf. supra), d'attribution des subventions (Cf. infra), des procès-verbaux du comité techniques (Cf. infra) de diffusion des informations budgétaires (Cf. infra) ou de publication des données relatives (Cf. infra) à la commande publique, la commune doit veiller à une plus grande rigueur et se conformer aux exigences de transparence afin de respecter strictement la réglementation.

Les démarches et les procédures élaborées avec promptitude pour faire suite au rapport d'observations provisoires, constituent un axe de progrès que la commune est invitée à poursuivre afin d'assurer la transparence de l'action municipale.

2 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

2.1 L'organisation de la fonction ressources humaines

La fonction des ressources humaines repose sur deux agents, la responsable du pôle ressources internes et promotion du territoire et l'assistante de gestion ressources humaines et

²⁸ La circulaire permet notamment d'étaler les charges relevant du soutien au tissu économique local.

²⁹ Délibération n°95-20

³⁰ La fréquentation 2020 est en baisse de 23,8 % pour la cantine (en nombre de repas servis) et de 46,2 % pour le périscolaire (en heures de fréquentation). Toutefois l'examen du compte administratif 2020 fait état de crédits annulés, sur le compte 7067, de l'ordre de 68 k€ seulement.

paie, en collaboration avec la DGS. La commune a adhéré début 2022 au service d'assistance juridique du centre de gestion.

Il n'existe ni guide, ni fiches de procédure formalisées détaillant les opérations devant être accomplies y compris dans le cadre de la gestion courante du personnel. Par ailleurs, l'organisation actuelle présente une certaine fragilité du fait qu'un seul agent est en charge de la paie, ce qui rend la collectivité vulnérable en cas d'absence et constitue un risque pour la collectivité. La commune est invitée à poursuivre la formation d'un second agent capable d'assumer les tâches principales de gestion des carrières et des paies.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a précisé que le recrutement d'une assistante « ressources » venant en appui au gestionnaire Finances et au gestionnaire RH est engagé, que la rédaction d'un livret individuel pour les agents est en cours et qu'une procédure de recrutement a été mise en place. La chambre invite la commune à poursuivre ce travail de réorganisation de la fonction ressources humaines.

2.2 Le comité technique

La commune de Mornant doit veiller à respecter strictement la réglementation applicable au comité technique (CT) et faire preuve d'une plus grande rigueur dans la rédaction des documents, rapports et procès-verbaux.

Ainsi, les rapports communiqués aux membres du CT sont parfois trop succincts et les délais de convocation, qui en application de l'article 28 du décret du 30 mai 1985 ne peuvent être inférieurs à 8 jours, ne sont pas systématiquement respectés.

Les procès-verbaux (PV) n'ont pas systématiquement été rédigés au cours de la période sous revue. Ainsi sur 27 séances du CT qui se sont tenues entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2021, dix n'ont pas fait l'objet d'un compte-rendu³¹. D'une part en l'absence de PV rédigé, ce dernier ne peut faire l'objet d'approbation à la séance suivante, ce qui méconnaît les dispositions de l'article 22 du décret précité. D'autre part, en l'absence de PV, l'information des agents n'est pas assurée, en méconnaissance de l'article 31 du décret du décret du 30 mai 1985.

En outre, quand ils existent, les PV apparaissent souvent trop succincts. Alors que les PV mentionnent la présence de fonctionnaires représentant l'administration, le fondement permettant à ces agents d'assister aux séances mériterait d'être précisé.

Les domaines sur lesquels l'avis du comité peut et doit être sollicité est fixé par la loi³². Si d'autres questions que celles listées dans ces textes peuvent être présentées pour information au comité technique sans vote, il ressort des PV produits que ces points facultatifs donnent

³¹ Absence de comptes rendus pour les CT du 03/11/2015, 02/06/2016, 23/09/2016, 13/04/2017, 07/09/2017, 19/10/2017, 25/06/2019, 13/09/2019, 10/01/2020, 19/06/2020

³² Article 33 de la loi du 26 janvier 1984 (dispositions abrogées lors du prochain renouvellement général des instances dans la fonction publique et au plus tard le 1^{er} janvier 2023). Articles L. 253-5 et L. 253-6 du code général de la fonction publique (CGFP) relatif aux attributions des comités sociaux territoriaux, nouvelle instance succédant aux comités techniques.

néanmoins lieu à des votes, comme par exemple les créations d'emploi. Cette pratique trouble la distinction entre avis et information du CT.

La Chambre a donc invité la commune à être plus précise dans la rédaction des rapports destinés aux membres du CT et à rédiger systématiquement des procès-verbaux complets conformément aux obligations réglementaires qui s'imposent à elle, afin d'assurer une transparence dans l'information des membres du CT et des agents de la structure. À la suite des observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a transmis un procès-verbal du comité technique qui apparaît plus détaillé que les précédents, et s'engage à poursuivre l'effort d'amélioration dans la précision des rapports.

2.3 Les effectifs et la masse salariale

Au 31 décembre 2021, la commune employait 101 agents, soit 65 équivalents temps plein (ETP).

La commune n'a pas systématiquement satisfait à l'obligation de production des rapports bi-annuels sur l'état de la collectivité³³. Après un bilan pluriannuel 2014-2018, aucun bilan n'a été produit en 2019 et 2020. À compter de 2021, les collectivités doivent établir chaque année un rapport social unique, qui remplace le rapport précité, conformément aux dispositions de l'article 5 de la loi du 6 août 2019³⁴ et du décret du 30 novembre 2020³⁵, la commune de Mornant n'ayant pas encore mis en œuvre ces dispositions.

Les effectifs de la commune augmentent de + 10% en ETP, passant de 58 à 65, sur la période de contrôle (voir détail en annexe). Cette augmentation s'explique essentiellement, ces dernières années, par des emplois supplémentaires au sein de la filière animation (avec la restitution de la compétence périscolaire à la commune en cours de période) et dans une moindre mesure de la filière technique et de la filière culturelle.

La commune de Mornant a procédé à la mise à dispositions de trois à quatre agents selon la période au profit de la COPAMO et du CCAS. Ces mises à dispositions sont intervenues dans des conditions statutaires régulières, avec remboursement par l'organisme d'accueil du salaire net des agents laissant à la charge de la commune des charges sociales³⁶.

Les charges de personnel ont augmenté de 13,8% entre 2015 et 2020, soit une variation annuelle moyenne de + 2,6 %. Elles représentaient 61,3 % des charges courantes en 2020. En valeur, et ramenées à l'habitant, elles atteignaient 400 € contre 537 € pour la strate selon les statistiques de la DGFIP. La commune ne fait appel à aucune délégation de service public.

³³ Article 33 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 et arrêté du 28 août 2017 fixant la liste des indicateurs.

³⁴ Article 5 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019.

³⁵ Décret n° 2020-1493 du 30 novembre 2020 relatif à la base de données sociales et au rapport social unique dans la fonction publique.

³⁶ Il peut être dérogé à la règle de remboursement intégral de la rémunération du fonctionnaire mis à disposition lorsque la mise à disposition intervient entre une collectivité territoriale et un établissement public administratif dont elle est membre ou qui lui est rattaché.

Tableau n° 2 : Charges de personnel

En milliers d'€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evol. %
Charges de personnel	2 161	2 161	2 160	2 264	2 342	2 458	13,8
Dont remboursement de personnel mis à disposition	44	61	37	41	53	35	- 20,6
Charges de personnel nettes des remboursements pour MAD	2 116	2 100	2 123	2 223	2 288	2 422	14,5
Charges de personnel / charges courantes (en %)	58,7 %	59,7 %	56,8 %	57,3%	57,9 %	61,3 %	4,5
Charges de personnel nettes des remboursements pour MAD/ charges courantes (en %)	57,4 %	58,0 %	55,8 %	56,3 %	56,6 %	60,4 %	5,1

Source : Comptes de gestion

2.4 Le temps de travail et l'absentéisme

2.4.1 Le temps de travail

Le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris en application de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale fixe la durée hebdomadaire du travail à 35 heures à compter du 1^{er} janvier 2002. Le décompte du temps de travail s'effectue sur la base de 1 600 heures annuelles maximum, base relevée en 2008 à 1 607 heures du fait de l'instauration du jour de solidarité en faveur de l'autonomie des personnes âgées ou en situation de handicap. Si après 2001 les collectivités avaient encore la possibilité de maintenir un régime dérogatoire existant antérieurement, la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 met fin à cette dérogation et le temps de travail doit obligatoirement être de 1607 heures à compter du 1^{er} janvier 2022.

Pour la commune de Mornant, l'aménagement du temps de travail (ARTT) a été approuvé par une délibération du 26 janvier 2015 qui a été actualisée par une délibération du 14 juin 2021. La durée du temps de travail a été fixée à 1 607 heures par an et tient compte de l'instauration du jour de solidarité. Toutefois, dans la pratique un jour du maire était toujours appliqué jusqu'en 2022, cette journée supplémentaire non travaillée étant évoquée lors de plusieurs CT³⁷ et apparaît sur les fiches de congés des agents³⁸. L'application de cette « journée du maire », réduit le temps de travail des agents dont la durée annuelle est inférieure à 1607 heures, ce qui contrevient tant à la législation qu'aux délibérations du conseil municipal précitées.

Suite aux échanges avec la chambre dans le cadre de l'instruction, une note interne signée par la DGS en date du 16 mars 2022 rappelle que cette « journée du maire » n'a pas de caractère réglementaire, qu'elle a pour conséquence de réduire le temps de travail des agents à

³⁷ Cf- Comptes rendus CT du 04/02/2016 qui attribue le 06/05/2016 comme une journée supplémentaire de congé ; rapport n° 2 du CT du 13/04/2017 qui attribue le 26/05/2017; compte rendu du CT du 15/03/2018 qui attribue le 02/11/2018

³⁸ Par exemple, fiche de congé 2021 de l'agent matricule 00518 qui indique le 14/05/2021

1600 heures ce qui est contraire à la législation et précise que cette journée est supprimée à compter de 2022.

Par ailleurs, il peut être relevé que le nouveau règlement adopté en juin 2021 ne fixe pas le nombre de jours de récupération du temps de travail généré selon les cycles, hormis pour celui à 37h30, et présente des incohérences quant au cycle de travail des agents de l'accueil. La commune a donc été invitée à clarifier son règlement sur ces points, ce que l'ordonnateur s'est engagé à faire dans sa réponse en présentant un nouveau règlement au comité technique du 9 septembre 2022, puis une délibération au conseil municipal du 3 octobre 2022.

2.4.2 Les absences et congés

Depuis le règlement du temps de travail adopté le 26 janvier 2015 par la commune, tous les agents peuvent bénéficier d'un compte épargne-temps (CET), sous réserve d'avoir été employés de manière continue et d'avoir accompli au moins une année de service. Les règles adoptées dans ce document sont conformes à la réglementation. Des CET ont toutefois été ouverts pour des agents stagiaires alors que la réglementation ne le prévoit pas, situation que la commune s'est engagée à régulariser.

Au jour du contrôle, aucun CET n'avait fait l'objet d'une indemnisation bien que la commune en ait prévu la possibilité pour les agents qui quittent la collectivité, depuis juin 2021.

Par ailleurs, le règlement du temps de travail adopté par délibération du 14 juin 2021 liste les autorisations spéciales d'absence (ASA), qui permettent à un agent de s'absenter pour certains motifs sans avoir recours à ses congés annuels. En plus d'être généralement plus avantageuses que celles applicables aux agents de l'Etat, les ASA instituées par la commune de Mornant relèvent parfois de motifs non prévus pour les agents de l'Etat (cf. annexe). Le règlement sur le temps de travail qui a été mis à jour en avril 2021 a ajouté de nouvelles dispositions relatives aux arrêts maladies et instances médicales. La commune est invitée à modifier ces dispositions en ce qu'elles méconnaissent le principe de présomption d'imputabilité de l'accident de service désormais codifié à l'article L. 822-18 du code général de la fonction publique.

2.4.3 Les heures supplémentaires et les astreintes

2.4.3.1 Les heures supplémentaires

Les heures supplémentaires sont des heures effectuées à la demande du chef de service en dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail. Elles donnent lieu en priorité à un repos compensateur ou à défaut à une indemnisation³⁹ qui prend la forme d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). Leur versement est subordonné à la mise en œuvre d'un moyen de contrôle automatisé des horaires de travail (pointage) sauf pour les personnels exerçant hors de leurs locaux de rattachement et les sites comprenant un effectif inférieur à dix agents. Dans ces cas, un décompte déclaratif est possible à condition qu'il soit

³⁹ La circulaire du ministre délégué aux libertés locales en date du 11 octobre 2002 indique toutefois que la compensation peut être réalisée en tout ou partie sous la forme d'un repos compensateur.

contrôlable. Le décret précité limite le nombre d'heures supplémentaires à une heure par jour ouvrable, sans pouvoir excéder un total mensuel de 25 heures (300 heures par an), sauf dérogation.

Leur règlement est subordonné à l'approbation par l'assemblée délibérante d'une liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires⁴⁰.

La délibération n° 106/21 du 13 décembre 2021 autorise la réalisation d'heures supplémentaires et arrête par service la liste des cadres d'emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires. Si cette délibération ne précise pas le détail des emplois concernés, elle constitue une réelle amélioration par rapport à la délibération précédente n° 102/08 du 28 octobre 2008 qui ne comportait aucune indication sur les emplois susceptibles d'effectuer des heures supplémentaires.

Par ailleurs, il peut être relevé que seuls les agents qui travaillent au sein du bâtiment de la mairie pointent, soit 18 agents début 2022⁴¹. Pour les autres agents, les responsables de service communiquent chaque mois à l'agent en charge des paies, par mail, le nombre d'heures effectuées à rémunérer.

Quelques dépassements du plafond réglementaire des 25 heures supplémentaires mensuelles ont été relevés.

Il est rappelé que sont comptabilisés dans le plafond de 25 heures tous les types d'heures y compris celles de dimanche et jours fériés et celles de nuit. Il est par ailleurs rappelé à la commune que le dépassement exceptionnel du plafond de 25 heures autorisé uniquement depuis la délibération du 13 décembre 2021 nécessite une information des représentants du personnel en plus d'une décision motivée de l'autorité territoriale.

Le règlement du temps de travail prévoit que les heures supplémentaires sont récupérables par demi-journée ou par journée complète et qu'au-delà de 11h25 (ou 12h00 selon le cycle de travail) par trimestre, les heures restantes peuvent être payées. Toutefois, au vu des bulletins de paie, certains agents bénéficient d'une indemnisation en dessous de ce seuil. Par ailleurs, contrairement à ce qu'impose la réglementation, le règlement du temps de travail prévoit une majoration de trois quart des heures supplémentaires travaillées le dimanche ou un jour férié au lieu des deux tiers. Toutefois une majoration conforme à la réglementation est appliquée lors du paiement.

La commune n'a pas été en mesure de produire un tableau récapitulant les heures payées et celles récupérées sur la période de contrôle.

Au vu des fichiers de paie, entre 2015 et 2021 les heures supplémentaires ont été rémunérées à hauteur de 37 000 €, soit une moyenne d'un peu moins de 5 300 € par an et les heures complémentaires à hauteur de 43 000 €, soit une moyenne annuelle de 6 000 €.

⁴⁰ Décrets des 25 mars 2007 et 20 janvier 2016 fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des établissements publics de santé reprenant les mêmes dispositions pour le règlement d'IHTS.

⁴¹ Deux agents de la direction générale, cinq agents du pôle ressources internes et promotions du territoire, deux agents de la sécurité publique, huit agents du pôle service à la population et moyens généraux et trois agents du pôle service technique, aménagement du territoire et cadre de vie.

Tableau n° 3 : Heures complémentaires et supplémentaires rémunérées (en €)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total général
Heures supplémentaires	5 218	4 261	3 004	4 379	6 217	3 702	10 444	37 228
Heures complémentaires	3 594	3 209	8 426	6 982	9 205	3 689	8 305	43 411
TOTAL	8 812	7 470	11 430	11 361	15 442	7 391	18 749	80 640

Source : Fichiers de paye

La commune justifie ces dépassements par les absences d'agents en charge des activités périscolaires et les difficultés à les remplacer.

Sans remettre en cause le recours à des heures supplémentaires, la chambre a invité la commune à mettre à jour sa délibération qui devrait mentionner explicitement la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation d'heures supplémentaires et à produire systématiquement une décision justifiant le dépassement du contingent mensuel autorisé. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à soumettre au prochain comité technique du 9 septembre 2022 un rapport précisant les emplois bénéficiant d'heures supplémentaires, en vue de modifier le règlement intérieur lors du conseil municipal du 3 octobre 2022.

2.4.3.2 Les astreintes

L'article 5 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 prévoit que « *l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement détermine, après avis du comité technique compétent, les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés* ».

Une délibération du 26 janvier 2015 a instauré les astreintes pour les agents amenés à intervenir dans le domaine de l'état civil pour l'enregistrement des déclarations de décès, mais reste imprécise quant aux agents concernés et aux modalités de récupération ou d'indemnisation des périodes d'astreinte et des interventions réalisées.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à présenter à l'ordre du jour du prochain comité technique un rapport relatif aux astreintes des services municipaux, en vue d'une modification du règlement intérieur. La chambre encourage la commune à poursuivre cette démarche mais lui rappelle que pour respecter les dispositions précitées la nouvelle délibération devra lister les emplois concernés par ces astreintes.

2.4.4 L'absentéisme

La commune ne dispose pas de données consolidées sur l'absentéisme de ses agents, ce qui ne permet pas de procéder à une analyse de cette donnée dans la collectivité. La collectivité est invitée à suivre cet indicateur qui peut servir d'alerte sur la santé de ses agents et l'inciter le cas échéant à la mise en place d'actions en la matière, en dehors des ateliers « bien-être au travail » organisés au cours des années 2018 à 2020, pour un montant d'environ 13 000 €.

2.5 Le régime indemnitaire

L'assemblée délibérante de la collectivité fixe les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires dans le respect du principe de parité, le régime indemnitaire arrêté ne devant pas être plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'Etat exerçant des fonctions équivalentes (articles 1 et 2 du décret n°91-875 du 6 septembre 1991).

2.5.1 La mise en place du RIFSEEP

Le régime indemnitaire de la commune de Mornant pour les années 2015 et 2016 reposait sur une délibération du 20 décembre 2008 abrogeant les délibérations antérieures sur ce même sujet et instaurant un régime indemnitaire combinant part fixe et part variable, en distinguant les personnels cadres et non cadres.

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a créé le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), applicable aux corps équivalents de la fonction publique territoriale, en vertu du principe de parité⁴². Il comprend deux parts : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) liée au poste de l'agent et à son expérience professionnelle, et le complément indemnitaire annuel (CIA) versé selon l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent. Lorsque les services de l'Etat servant de référence aux cadres d'emplois de la FPT bénéficient du RIFSEEP, l'organe délibérant détermine les plafonds applicables à chacune de ces deux parts et en fixe les critères d'attribution. La somme des deux parts de l'indemnité ne doit pas dépasser le plafond global des primes octroyées aux agents de l'Etat.

La commune de Mornant a mis en place le RIFSEEP rapidement par délibération du 28 novembre 2016, modifiée par les délibérations du 27 mars 2017 puis du 28 mai 2018.

Malgré une détermination incomplète des groupes de fonctions, les postes ouverts dans la collectivité font l'objet d'une cotation et d'une notification individuelle aux agents. À la suite des observations provisoires de la chambre, le conseil municipal a précisé dans une délibération du 27 juin 2022 les emplois relevant de chacun des groupes de fonction ainsi que les critères d'attribution du RIFSEEP.

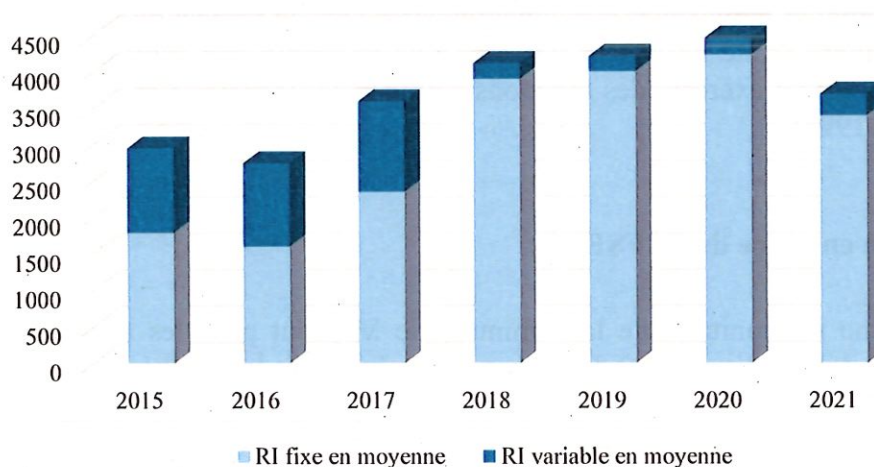
À partir de 2018, les arrêtés notifiant à chaque agent le montant annuel d'IFSE dont il bénéficie mentionnent les groupes de fonction de référence. En outre, de façon échelonnée à partir de 2017, cette mention est introduite sur les fiches de poste.

La mise en place du RIFSEEP s'est accompagnée d'une progression des montants versés aux agents. Au global, le régime indemnitaire a progressé de 22 % entre 2015 et 2017, année de mise en place du RIFSEEP, puis de 3 % supplémentaires entre 2017 et 2021.

⁴² Article 88 de la loi du 26 janvier 1984.

Graphique n° 1 : Régime indemnitaire de la commune de Mornant

Régime indemnitaire moyen annuel par ETP, en euros



Source : fichiers de paie

Si en 2015, la part variable représentait 38 % du régime indemnitaire, après 2018, le régime indemnitaire servi aux agents est composé d'une part fixe de l'ordre de 95 % et d'un complément variable de l'ordre de 5 %.

La part fixe du régime indemnitaire a été très nettement revalorisée entre 2017 et 2021.

Il peut être relevé que les montants de RIFSEEP perçus par les agents représentent environ un tiers des plafonds votés par le conseil municipal (862 k€ potentiels, en 2020, par exemple, pour 258 k€ versés), et que la délibération ne précise pas expressément les critères sur lesquels peut se fonder l'autorité territoriale pour arrêter les montants individuels.

Alors que le CIA doit être déterminé annuellement en fonction de l'engagement professionnel et de la manière de servir de l'agent, les agents bénéficient, dans la quasi-totalité des cas, d'un montant identique les années 2018, 2019 et 2020. Les montants sont déconnectés du compte-rendu d'entretien professionnel⁴³ et ne sont donc pas justifiés par l'appréciation de la valeur professionnelle de l'agent. En outre, le règlement intérieur sur le temps de travail d'avril 2021 prévoit une retenue du coût de la consultation de médecine préventive sur le CIA en cas d'absence injustifiée de l'agent au rendez-vous, ce qui apparaît déconnecté de l'engagement professionnel et de la manière de servir de l'agent.

En 2021, le maire a fait le choix de valoriser les agents les plus mobilisés dans la période de crise sanitaire, en augmentant le montant servi à certains agents. De ce fait le CIA attribué en 2021, tout en respectant le plafond global du RIFSEEP, a dépassé les plafonds fixés par le conseil municipal pour deux rédacteurs et pour douze agents de catégorie C⁴⁴.

⁴³ Ceux-ci n'étant pas réalisés systématiquement et ne figurant pas toujours aux dossiers des agents.

⁴⁴ Plafonds respectifs fixés à 380 € et 300 €.

Tableau n° 4 : RIFSEEP annuel moyen perçu par agent en euros, entre 2017 et 2021

En €		2017	2018	2019	2020	2021	Variation 2017-2021
Catégorie C	IFSE	1 649	3 020	3 274	3 393	3 170	92 %
	CIA	1 037	214	218	224	282	- 73 %
	Total	2 686	3 234	3 491	3 617	3 452	29 %
Catégorie B	IFSE	3 121	5 856	6 224	8 228	6 107	96 %
	CIA	1 793	250	137	271	482	- 73 %
	Total	4 913	6 106	6 361	8 500	6 590	34 %
Catégorie A hors DGS	IFSE	7 715	10 625	11 146	11 667	11 167	45 %
	CIA	3 561	130	130	133	137	- 96 %
	Total	11 276	10 755	11 276	11 800	11 303	0 %
DGS	IFSE	30 217	40 810	41 712	42 615	42 615	41 %
	CIA	6 390	159	159	159	/	- 98 %
	Total	36 607	40 969	41 871	42 774	42 615	16 %
Tous agents	IFSE	1 755	3 271	3 542	3 810	3 462	97 %
	CIA	1 244	213	209	223	293	- 76 %
	Total	2 998	3 484	3 751	4 033	3 755	25 %

Source : fichiers de paie

La commune aurait pu mobiliser le dispositif de la « prime COVID » prévu par le décret du 14 mai 2020 aux termes duquel une prime exceptionnelle peut être versée aux agents titulaires et contractuels des collectivités territoriales, particulièrement mobilisés pendant l'état d'urgence sanitaire pour assurer la continuité du service public⁴⁵ pour un montant maximum fixé à 1 000 € et cumulable avec tout autre élément de rémunération. Non reconductible, elle est exonérée d'impôts sur le revenu et de cotisations sociales⁴⁶.

2.5.2 L'attribution d'un montant élevé, et pour partie irrégulier, de régime indemnitaire au profit de la DGS

Sur la période 2017 à 2021, la DGS a bénéficié d'un régime indemnitaire très proche du plafond maximum de 42 600 € autorisé pour la fonction publique d'Etat et les attachés principaux occupant les fonctions de DGS de collectivités relevant de la strate démographique de 2 000 à 40 000 habitants.

L'attribution de ce montant est intervenu sur décision du maire de la commune, dans le respect des délibérations précitées du conseil municipal relatives au régime indemnitaire qui ont fixé le montant maximum pour le groupe A 1 dont relève la DGS.

Ce niveau élevé de RIFSEEP au regard de la taille de la commune, s'il est légal, paraît incohérent avec le niveau de sujétions et d'expertise du poste de DGS de la commune de

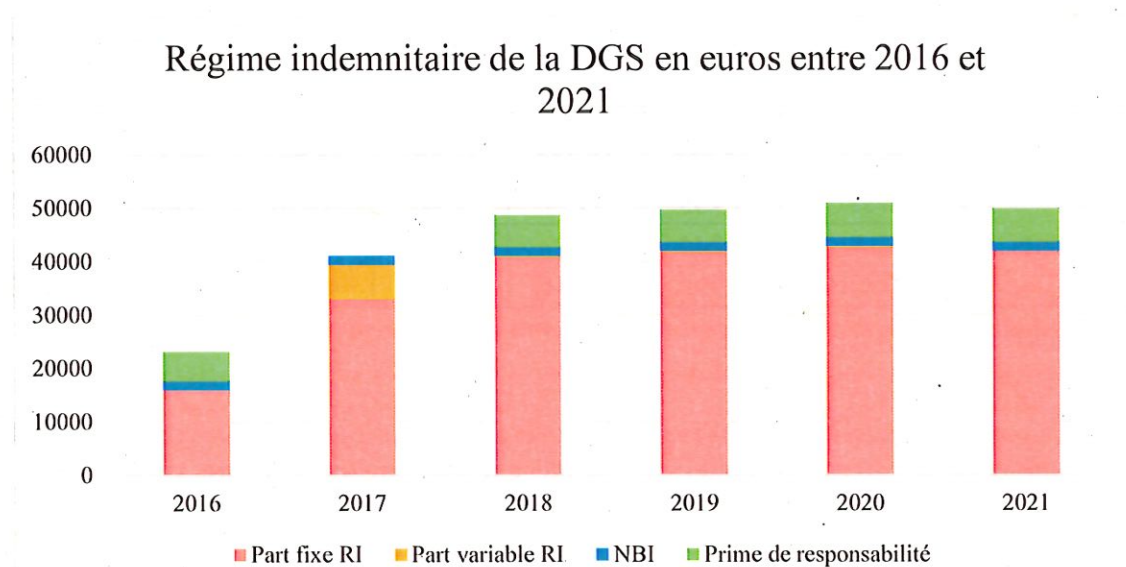
⁴⁵ Articles 1^{er}, 2 et 3 décret n°2020-570 du 14 mai 2020.

⁴⁶ Article 11 I loi n°2020-473 du 25 avril 2020 et article 5 décret n°2020-570 du 14 mai 2020

Mornant. En comparaison, lors du recrutement de la nouvelle DGS en 2021, qui dispose d'une solide expérience professionnelle, l'IFSE attribuée à ce nouvel agent a été ramenée à 17 088 € annuels.

L'ordonnateur a indiqué au cours de la contradiction avoir signé les arrêtés individuels attributifs d'IFSE de l'ancienne DGS en pensant que les montants indiqués correspondaient aux maximums règlementaires indiqués dans les délibérations, et non aux montants effectivement attribués à l'agent. La chambre invite l'ordonnateur à faire preuve d'une plus grande vigilance lors de la signature des arrêtés qui lui sont présentés, le maire étant, en sa qualité, seul responsable de ses actes.

Graphique n° 2 : Régime indemnitaire de la DGS de 2016 à 2021



Source : fichiers de paie et projection CRC pour l'année 2021..

Par ailleurs, l'examen de l'attribution de l'IFSE au titre de 2021 met en évidence des défaillances au sein de la gestion des ressources humaines.

D'une part, sur l'année 2020, la DGS a perçu un RIFSEEP de 42 774,80 €, dépassant ainsi le plafond précité de 42 600 € annuels. La commune est invitée à demander à l'agent le remboursement de la fraction excédant ce plafond, soit 174,80 € perçus en 2020.

D'autre part, la chambre relève que malgré un arrêté du 14 janvier 2021 portant le tampon signature du maire et notifiant à la DGS un IFSE annuel de 7 102,58 € à compter du 1^{er} janvier 2021, cette forte diminution n'a pas été appliquée en paye et la DGS a perçu les montants mensuels attribués par l'arrêté du 13 janvier 2020 jusqu'à son départ de la collectivité. La chambre prend acte du fait que le maire conteste l'authenticité de cet arrêté du 14 janvier 2021. Pour sa part, lors de son audition à la chambre, l'agent a produit un arrêté du 1^{er} mars 2021 sur lequel figure la signature du maire qui fixe un montant d'IFSE de 42 615,48 €. Ce document portant le même numéro que l'arrêté du 14 janvier 2021 contesté, démontre également un manque de fiabilité des procédures RH.

La chambre invite l'ordonnateur à clarifier et sécuriser les processus en matière de régime indemnitaire des agents notamment en ce qui concerne la tenue des dossiers individuels, la bonne transmission des arrêtés au comptable public et les conditions d'utilisation de son tampon signature.

2.5.3 L'indemnité forfaitaire complémentaire pour élection (IFCE)

En application de l'arrêté du 27 février 1962 relatif aux indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires susceptibles d'être allouées à certains fonctionnaires communaux, le conseil municipal peut allouer aux agents non admis au bénéfice des d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires une indemnité forfaitaire complémentaire pour les travaux supplémentaires réalisés à l'occasion de consultations électorales.

La chambre a relevé trois irrégularités à l'occasion de l'attribution d'IFCE à des agents de la commune.

Tout d'abord, si la commune a produit les délibérations afférentes aux IFCE pour les scrutins concernés, elle n'a pas été en capacité de produire les arrêtés individuels précisant le montant attribué aux agents.

Ensuite, le calcul de l'enveloppe d'IFCE au titre des élections municipales de 2020 s'est irrégulièrement fondé sur un effectif de trois agents éligibles alors que seule la DGS s'est vu attribuer cette indemnité. Sur cette base, cet agent a perçu 1 455,60 € alors que le montant maximum pouvant lui être attribué était de 545,86 € par tour, soit une somme indument perçue de 909,74 €.

Enfin, la DGS en poste en 2020 a perçu une indemnité d'un montant de 1 455,60 € en avril 2020, puis une indemnité d'un même montant en mai 2020. Ces versements correspondaient aux deux tours des élections municipales, alors que la liste gagnante a été élue dès le premier tour. La DGS a perçu une somme dont elle ne pouvait ignorer le caractère indu, compte tenu de ses fonctions au sein de la collectivité. Lors de la découverte de ce versement non justifié au départ de l'agent, un rappel de 1 455,60 € a été effectué sur la paie de juin 2021, soit plus d'un an après la perception de l'indemnité par l'intéressée.

2.5.4 Le versement rétroactif de la prime de responsabilité

Conformément aux dispositions du décret du 6 mai 1988 relatif à l'attribution d'une prime de responsabilité à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés, les DGS des communes de plus de 2 000 habitants peuvent bénéficier d'une prime de responsabilité. Pour être versée, cette prime dont le montant ne peut excéder 15 % du traitement soumis à retenue pour pension, doit faire l'objet d'une délibération du conseil municipal, conformément aux dispositions de l'article 2 du décret du 6 septembre 1991, et d'un arrêté individuel.

La prime de responsabilité a été instituée par délibération du 14 septembre 2001 mais aucun arrêté n'a alors été pris. Malgré l'absence d'arrêté portant attribution de, la DGS a perçu cette prime de mars 2016 à décembre 2016.

Par arrêté du 23 décembre 2019 le maire de Mornant a certes pris une décision pour attribuer rétroactivement à l'intéressée le bénéfice de la prime de responsabilité à compter du 1^{er} mars 2016. Toutefois, si en matière de gestion du personnel, la jurisprudence administrative admet de déroger au principe de non rétroactivité des actes administratifs, afin d'assurer la continuité de la carrière de l'agent ou de régulariser une situation, la justification des versements intervenus entre 2016 et 2019 par un arrêté de décembre 2019 apparaît juridiquement fragile.

Suite à la mise en place du RIFSEEP par délibération du 28 novembre 2016, la commune a cessé le versement de la prime de responsabilité à compter du 1^{er} janvier 2017. En effet, cette délibération précisait, sans ambiguïté, que le conseil abrogeait les délibérations antérieures déterminant les modalités d'octroi du régime indemnitaire pour les cadres d'emplois visés dans la délibération.

Cependant, par délibération du 27 janvier 2020, le conseil municipal a autorisé le maire à procéder à la régularisation du versement de la prime de responsabilité au titre des années 2018 et 2019. Par arrêté du 28 janvier 2020, le maire de Mornant a décidé du versement correspondant à cette régularisation. La délibération de 2020 justifie la régularisation par le fait que le RIFSEEP n'avait pas supprimé cette prime et que la suppression de la prime de responsabilité a conduit à une perte de rémunération de la DGS dès la mise en place du RIFSEEP. Il ressort pourtant de la consultation des fiches de paye de la DGS en poste que son régime indemnitaire calculé en année pleine est passé de 23 101 € pour l'année 2016 à 41 043 € en 2017 (hors indemnité forfaitaire complémentaire pour élection), soit une augmentation de 78 %. L'indication erronée d'une baisse de la rémunération de l'agent figurant dans la délibération est donc de nature à avoir faussé la bonne information des membres de l'assemblée délibérante. Par l'octroi de cette régularisation de la prime de responsabilité accompagnée d'une augmentation de l'IFSE de l'agent, le régime indemnitaire octroyé à ce dernier est passé à 48 644 € au titre de l'année 2018⁴⁷, soit une progression de 111 % par rapport à 2016.

2.6 Les avantages en nature

L'avantage en nature peut être défini comme la fourniture ou la mise à disposition par l'employeur d'un bien ou d'un service permettant au salarié de faire une économie sur des frais qu'il aurait dû supporter. Dans les collectivités territoriales, les prestations en nature les plus courantes sont la prise de repas gratuit, l'attribution d'un logement ou d'un véhicule de fonctions.

2.6.1 Les véhicules

2.6.1.1 L'attribution d'un véhicule de fonction

Les véhicules de fonction sont mis à la disposition, de manière permanente et exclusive,

⁴⁷ Le rappel de la prime de responsabilité au titre de 2019 pour un montant de 4 623,24 € net, est intervenu par mandat du 31 janvier 2020, après le rejet d'un premier mandat émis le 17 décembre 2019 qui était accompagné d'un certificat administratif daté du 13 décembre 2019. Le rappel au titre de l'année 2018 de 5 988,73 € brut est intervenu sur la paye de janvier 2020.

de certains fonctionnaires d'autorité pour les nécessités du service et pour leurs déplacements privés. Les véhicules de fonction constituent des avantages en nature et doivent être déclarés aux services fiscaux, conformément aux dispositions de l'article 82 du code général des impôts, et aux organismes de recouvrement des cotisations sociales, conformément aux dispositions de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale.

Selon les dispositions de l'article 21 de la loi 90-1067 alors en vigueur⁴⁸, le conseil municipal pouvait attribuer un véhicule pour nécessité absolue de service au DGS de communes de plus de 5 000 habitants.

Alors que la commune a indiqué ne jamais avoir délibéré sur les avantages en nature avant le 13 décembre 2021 et qu'aucun arrêté du maire ne lui a attribué un tel avantage, la DGS de la commune a bénéficié d'un véhicule de fonction entre août 2018 et le 30 avril 2021, ce que l'intéressée a confirmé dans sa réponse aux observations provisoires et lors de son audition.

Cet avantage n'a en outre pas fait l'objet d'une déclaration à l'administration fiscale et à l'URSSAF ni de cotisations au titre des avantages en nature.

Il ressort des auditions et des pièces produites à cette occasion que l'attribution d'un véhicule de fonction au profit de la DGS a été dans les faits validée par le maire sans information du conseil municipal, et que son affectation a nécessité l'acquisition d'un nouveau véhicule par la commune. La décision du maire, portant acquisition du véhicule, a toutefois été présentée au conseil municipal.

Plus récemment, le conseil municipal a, par délibération du 13 décembre 2021, décidé de l'octroi d'un véhicule de fonction à la directrice générale des services. L'avantage en nature a été évalué à 12 % du coût d'achat du véhicule, soit 1 813,30 € par an et a été régulièrement déclaré.

2.6.1.2 L'acquisition du véhicule de fonction de la DGS en 2018

Le maire de Mornant a, par décision du 23 avril 2018, décidé de l'acquisition d'un camion Isuzu pour un montant de 49 215 € et d'un véhicule léger Nissan pour 15 111,34 €.

Cette décision indique, de façon erronée, qu'il s'agit d'un renouvellement de véhicules alors que le véhicule léger Nissan correspondait à un véhicule supplémentaire pour la commune. Cette décision est également incomplète en ce qu'elle ne mentionne pas les caractéristiques des biens achetés, notamment l'année des véhicules et leur kilométrage, ce qui ne permet pas de donner une information suffisante aux membres de l'assemblée délibérante et aux citoyens.

Il ressort des auditions et de la réponse de l'ordonnateur au rapport provisoire que, malgré le caractère incomplet de la décision d'acquisition précitée, l'ordonnateur a validé le projet d'acquisition par la commune du véhicule qui était détenu par la DGS, afin de le lui affecter comme véhicule de fonction. La DGS était titulaire d'un contrat de location avec option d'achat (LOA) pour ce véhicule signé le 20 février 2017 pour une durée de 49 mois. Si la décision d'achat a été signée par l'autorité territoriale, l'acquisition de ce véhicule ne peut être intervenue sans une action directe de la DGS, seule personne disposant des éléments (numéro de contrat et signature de la levée d'option d'achat au bénéfice de la commune) permettant à la commune de procéder à l'acquisition de ce véhicule spécifiquement.

⁴⁸ Codifié aux articles L. 721-1 et L. 721-3 du code général de la fonction publique.

Si l'ordonnateur a fait valoir, dans sa réponse aux observations provisoires, qu'au moment de l'acquisition le seuil de dispense de procédure de marché public était fixé à 25 000 € HT, il résulte des dispositions alors applicables que même en l'absence de procédure, le pouvoir adjudicateur devait veiller à choisir une offre répondant de manière pertinente au besoin et à faire une bonne utilisation des deniers publics. La commune n'apporte aucun élément permettant d'attester qu'elle a alors respecté ces principes, ce qui était d'autant plus nécessaire que le véhicule acquis lui a été cédé par l'agent qui en dirigeait les services et qui a pu jouir ensuite, de l'avantage en nature que cet achat lui procurait.

2.6.1.3 L'affectation de véhicules de service

Les véhicules de service sont des véhicules qui peuvent être utilisés, sur demande, pour les besoins du service. La commune n'a pas de règlement encadrant l'utilisation de ces véhicules, mais l'ordonnateur produit dans sa réponse un projet de règlement intérieur sur l'utilisation des véhicules de la commune. Durant l'instruction, une autorisation individuelle de remisage à domicile a été accordée au directeur des services technique et au responsable du service des espaces verts.

2.6.2 Les avantages en nature liés aux repas

Malgré l'absence de délibération, des avantages en nature « repas » ont été appliqués à plusieurs agents, selon les taux en vigueur. La commune est, par conséquent, invitée à délibérer sur les avantages en nature « repas », ce que l'ordonnateur s'est engagé à faire lors du conseil municipal du 3 octobre 2022, après présentation au comité technique du 9 septembre 2022.

2.7 La méconnaissance des règles relatives au cumul d'activités

Selon les dispositions de l'article 25 septies de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 dans sa version applicable en mars 2021, désormais codifiées à l'article L. 123-1 du code général de la fonction publique (CGFP), « Il est interdit au fonctionnaire : / I° De créer ou de reprendre une entreprise lorsque celle-ci donne lieu à immatriculation au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers ou à affiliation au régime prévu à l'article L. 613-7 du code de la sécurité sociale, s'il occupe un emploi à temps complet et qu'il exerce ses fonctions à temps plein (...) / III.- Le fonctionnaire qui occupe un emploi à temps complet peut, à sa demande, être autorisé par l'autorité hiérarchique dont il relève à accomplir un service à temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise et à exercer, à ce titre, une activité privée lucrative. (...) Lorsque l'autorité hiérarchique a un doute sérieux sur la compatibilité du projet de création ou de reprise d'une entreprise avec les fonctions exercées par le fonctionnaire au cours des trois années précédant sa demande d'autorisation, elle saisit pour avis, préalablement à sa décision, le référent déontologue. Lorsque l'avis de ce dernier ne permet pas de lever ce doute, l'autorité hiérarchique saisit la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, qui se prononce dans les conditions prévues à l'article 25 octies. / Lorsque le fonctionnaire occupe un emploi dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, mentionné sur une liste établie par décret en Conseil d'Etat, l'autorité hiérarchique

soumet sa demande d'autorisation à l'avis préalable de la Haute Autorité. À défaut, le fonctionnaire peut également saisir la Haute Autorité. / IV.- Le fonctionnaire peut être autorisé par l'autorité hiérarchique dont il relève à exercer à titre accessoire une activité, lucrative ou non, auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé dès lors que cette activité est compatible avec les fonctions qui lui sont confiées et n'affecte pas leur exercice. Par dérogation au 1° du I du présent article, ces activités peuvent être exercées sous le régime prévu à l'article L. 133-6-8 du code de la sécurité sociale. »

Il résulte de l'instruction que la DGS de la commune a créé le 2 mars 2021 une société, qui a une activité déclarée de « conseil pour les affaires et autres conseils de gestion », sans autres précisions.

Le maire a indiqué dans sa réponse aux observations provisoires avoir donné son accord de principe pour une création d'entreprise par la DGS dans le cadre de la fin de fonction de l'intéressée et du protocole transactionnel présenté ci-après, mais ne pas avoir eu de demande officielle de l'agent. Lors des auditions la DGS a produit une demande d'autorisation de cumul d'activités à titre accessoire afin d'exercer une activité de « *consultant apportant une expertise dans le cadre d'un audit organisationnel* » datée du 1^{er} février 2021, et une autorisation de cumul sur le fondement du 1° de l'article 6 du décret du 27 janvier 2017 précité, au titre de « l'expertise et consultation » pour une durée d'un an portant la signature du maire et datée du 3 mars 2021.

Au moment de la création de la société, l'agent était encore DGS de la commune de Mornant à plein temps.

La fonctionnaire ne pouvait créer une société, sauf à avoir une activité susceptible d'être autorisée conformément aux dispositions de l'article 6 du décret du 27 janvier 2017 relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics et que la société relève du régime prévu à l'article L. 133-6-8 du code de la sécurité sociale. Elle devait demander à l'autorité territoriale d'accomplir un service à temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise et à exercer, à ce titre, une activité privée lucrative, conformément aux dispositions du III de l'article 25 septies 13 juillet 1983, désormais codifié à l'article L. 123-8 du CGFP.

Compte tenu des fonctions de DGS de l'agent, le maire de Mornant devait, en cas de doute sur la compatibilité de l'activité accessoire avec les fonctions de l'intéressée saisir le référent déontologue et le cas échéant la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. L'ordonnateur a indiqué dans sa réponse aux observations provisoires que n'ayant pas été destinataire d'une demande de service à temps partiel par l'intéressée, il n'a pu saisir cette autorité indépendante.

3 LA COMMANDE PUBLIQUE

3.1 L'organisation générale et la performance de la fonction

3.1.1 Décisions relatives aux marchés publics

La délégation du conseil municipal au maire en matière de passation et l'exécution des marchés et accords-cadres consentie par délibération du 17 avril 2014 n'appelle pas d'observations.

En revanche, la délégation permanente confiée par l'assemblée délibérante au maire en 2020 est imprécise et se réfère de façon obsolète au « seuil défini par décret » pour les marchés et accords-cadres, et à une limite de 5 % du montant initial pour les avenants. La chambre attire l'attention de la collectivité sur la fragilité juridique⁴⁹ d'une délégation aussi imprécise et l'invite à délibérer rapidement sur ce point.

En 2020 le maire a également délégué le « suivi des marchés publics » sans autre précision, à l'adjointe en charge des finances et des moyens généraux. De la même façon, la chambre invite le maire à être plus précis quant à l'étendue de la délégation consentie, particulièrement dans une matière sujette à contentieux.

L'ordonnateur s'est engagé dans sa réponse à présenter lors du conseil municipal du 12 septembre 2022 une nouvelle délibération générale relative aux délégations et à prendre un nouvel arrêté de délégations du maire aux adjoints, afin de remédier aux irrégularités soulevées.

3.1.2 Organisation de la fonction achats

Il n'existe pas de service dédié à la commande publique sur la période sous revue. Chaque service prépare les achats et marchés le concernant, sans centralisation d'une fonction achat. Les achats dépendent majoritairement de la direction des services techniques.

La commune dispose d'un document intitulé « guide des marchés publics », qui n'est pas à jour des dernières évolutions réglementaires et peu précis quant aux étapes à respecter. La chambre recommande à la commune de formaliser et réactualiser ses procédures et de les retracer dans un guide de la commande publique permettant aux agents de disposer d'une information fiable et à jour.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que le futur service juridique commun avec la COPAMO, à compter de janvier 2023, permettra de renforcer la sécurité juridique de ses décisions d'achat. En attendant la mise en place du service commun, la commune a souscrit une convention d'assistance juridique avec un cabinet d'avocats et a, par

⁴⁹ Par décision n°13-21 du 22 avril 2021 par exemple le maire a ainsi attribué et signé le marché d'entretien de la voirie (passé au titre du groupement de commandes coordonné par la commune de Mornant) pour un montant maximum de 3 540 000€ HT.

ailleurs, engagé le recrutement d'un gestionnaire des finances et suivi des marchés publics. La réalisation d'un guide actualisé de la commande publique, qui sera présenté pour validation au prochain conseil municipal, et la programmation dès septembre 2022 de formations en matière d'achat public, à destination des élus et des agents, seront aussi de nature à renforcer les connaissances en matière de commande publique au sein de la collectivité et à permettre une amélioration des achats de la commune.

3.2 La publication des données essentielles depuis 2019

Depuis le 1^{er} octobre 2018, de nouvelles normes en matière d'ouverture des données de la commande publique s'imposent à la commune. Codifiée aux articles R. 2196-1 et R. 3131-1 du code de la commande publique, l'obligation faite aux acheteurs de publier sur leur profil d'acheteur la liste des données essentielles⁵⁰ de leurs marchés publics ou contrats de concessions concerne tous les contrats supérieurs à 25 000 € HT.

Même si l'ordonnateur a indiqué dans sa réponse que la commune respecte ses obligations, les éléments produits et consultés ne permettent pas de s'en assurer. La commune est invitée à se conformer à ses obligations sans délai.

3.3 L'effectivité de la mise en concurrence, les diligences effectuées par l'équipe de contrôle

3.3.1 Un manque de fiabilité dans le suivi des marchés

Les données comptables relatives aux marchés de 2015 à 2020 ont été étudiées au moyen des grands livres comptables et comparées aux dépenses d'équipement issues des comptes de gestion, au moyen de l'outil logiciel d'analyse financière des comptes des collectivités et établissements publics locaux des juridictions financières ANAFI.

Tableau n° 5 : Dépenses d'équipements et marchés

En k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
Dépenses d'équipement	1 331	999	2 697	2 298	4 325	1 183	12 835
Montant des dépenses payées sur marchés	352	337	2 237	1 107	3 866	1 273	9 175

Source : Comptes de gestion et grands livres.

⁵⁰ Arrêté du 22 mars 2019 relatif aux données essentielles dans la commande publique. Remplace et abroge l'arrêté du 14 avril 2017 relatif aux données essentielles dans la commande publique.

La fiabilité de l'analyse effectuée à partir des données comptables dépend de la correcte indication des numéros de marchés dans l'outil comptable. Or ce dernier fait apparaître des omissions dans le renseignement des numéros de marché ce qui nuit à la fiabilité de l'analyse sur le plan financier (coût des marchés et respect de leur montant). A l'inverse, au moins un marché figure bien en tant que tel dans les grands livres sans apparaître dans le tableau de suivi des marchés de la commune.

Le suivi de la fonction achat peut être amélioré, notamment par la tenue d'un état exhaustif des marchés existants. Le tableau produit par la collectivité devra être fiabilisé au vu des erreurs décelées.

Par ailleurs, il n'existe pas de cartographie des achats, ce qui pose difficulté pour identifier une nomenclature d'achats récurrents pouvant être regroupés et vérifier le respect des seuils de procédure.

3.3.2 Un manque de rigueur et des irrégularités dans la passation et la gestion des marchés

Il résulte de l'examen d'un échantillon de marchés des lacunes dans l'archivage des dossiers des marchés, qui ne comportent pas systématiquement toutes les pièces de procédure ni les offres non retenues.

Sur le fond, certains rapports d'analyse des offres apparaissent trop succincts et les critères sont définis dans des termes parfois trop génériques, comme par exemple le sous critère environnemental du marché entretien des espaces verts, ce qui rend l'analyse des offres peu précise. Dans d'autres cas les analyses apparaissent irrégulières, proposant de retenir une offre alors que cette dernière a été présentée hors délais et sans mémoire technique, ce qui méconnaît le principe d'égalité de traitement entre les candidats.

Par ailleurs, la commune utilise un système de notation du critère prix de nature à priver de portée ce critère ou à neutraliser la pondération de ce dernier, ce qui apparaît contraire à la jurisprudence administrative.

Suite aux observations provisoires de la chambre, la commune a intégré dans son projet de guide de la commande publique, qui sera prochainement soumis à l'approbation du conseil municipal, une formule de notation du critère prix conforme aux exigences de la jurisprudence.

D'autres irrégularités ont été relevées telles que l'absence de notation lorsqu'une seule offre est présentée, l'utilisation d'un sous-critère de notation « références chantiers similaires » pondéré à 10 points sur 50 au stade de l'analyse de l'offre, et non au stade de la candidature, pour un marché de travaux ne présentant pas de technicité spécifique⁵¹, le manque de précision des éléments ayant permis d'attribuer les notes de valeur technique. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à noter systématiquement les offres, même

⁵¹ CE 2 août 2011 PNR des grandes causses : possibilité de prendre en considération « un critère reposant sur l'expérience des candidats, et donc sur leurs références portant sur l'exécution d'autres marchés, lorsque sa prise en compte est rendue objectivement nécessaire par l'objet du marché et la nature des prestations à réaliser et n'a pas d'effet discriminatoire ».

en cas de candidat unique, et à supprimer l'utilisation de ce sous-critère en dehors des hypothèses prévues par la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Enfin, les pièces contractuelles du marchés sont pour certaines incohérentes ou non signées, ce qui peut être une source d'insécurité juridique pour la commune en cas de contentieux.

La chambre encourage la commune à poursuivre la formalisation de ses procédures et la formation de ses agents comme s'y est engagé l'ordonnateur, pour une plus grande rigueur dans la passation et la gestion des marchés.

3.3.3 Une définition des besoins imprécise et une mise en concurrence parfois insuffisante

La commune semble rencontrer des difficultés dans la définition précise de son besoin lors du lancement des consultations, au regard du grand nombre d'avenants présents dans de nombreux marchés. Ce constat doit l'inciter à mieux définir en amont son besoin, le cas échéant en prévoyant des tranches prévisionnelles, afin qu'une définition approximative ne soit pas de nature à nuire au principe de mise en concurrence et prive la commune d'achats aux meilleures conditions et au meilleur coût.

Par ailleurs, la chambre a relevé que les dépenses relatives au compte alimentation (60623), qui représentent un montant global de 1,2 M€ sur la période 2015-2021 n'ont fait l'objet d'aucun marché, ce qui est irrégulier. En outre, sur cette dépense, un montant global de 829 000 € a été passé auprès d'un même fournisseur pour les fournitures du restaurant scolaire. Cette absence de mise en concurrence est, compte-tenu des montants, contraire aux règles de la commande publique et constitue une importante irrégularité.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a expliqué l'absence de mise en concurrence par le recours à une centrale d'achat en application des dispositions de l'article 31 du code des marchés publics (CMP) en vigueur en 2012 selon lequel *« Le pouvoir adjudicateur qui recourt à une centrale d'achat pour la réalisation de travaux ou pour l'acquisition de fournitures ou de services est considéré comme ayant respecté ses obligations de publicité et de mise en concurrence pour autant que la centrale d'achat est soumise, pour la totalité de ses achats, aux dispositions du présent code ou de l'ordonnance du 6 juin 2005 susmentionnée »*. Toutefois au cas d'espèce l'entreprise contractante ne répond pas à la définition organique de centrale d'achat au sens des dispositions précitées, nonobstant sa dénomination commerciale de « centrale d'achat », une entreprise privée ne pouvant avoir la qualité de centrale d'achat au sens du CMP ou du CCP.

L'ordonnateur a indiqué, dans sa réponse complémentaire produite au cours de son audition, que le contrat passé entre la commune et la société devait être qualifié de mandat, que ce mandat donnait la qualité de pouvoir adjudicateur à cette société privée, mais que du fait du caractère gratuit du contrat, ce dernier n'était pas un marché public.

Aux termes de l'article 1984 du code civil, *« Le mandat ou procuration est un acte par lequel une personne donne à une autre le pouvoir de faire quelque chose pour le mandant et en son nom. »*

Selon la convention d'« affiliation globalisée » signée le 1^{er} avril 2012, la commune *« mandate le prestataire pour la négociation de conditions d'achat des produits auprès des*

fournisseurs ». Toutefois, outre ce mandat, le contrat d'adhésion type prévoit également que l'établissement (ici la commune de Mornant) « *s'interdit de revendiquer auprès des fournisseurs son adhésion à une quelconque centrale* », qu'il « *détermine librement à partir de ses propres critères de sélection, son choix de fournisseur et de produits parmi les offres présentées par [la société] soit de trois à cinq fournisseurs par famille* », et qu'il « *est facturé mensuellement par le prestataire de l'ensemble des achats pris en compte, avec une facture mensuelle correspondante* ». La convention précise également que l'adhésion à cette centrale d'achat permet d'accéder à des services associés et notamment à l'avis d'une diététicienne sur les menus de la restauration municipale, à une élaboration des menus par la société ou encore à un logiciel de gestion des stocks.

Au regard de l'ensemble des obligations et prestations prévues dans la convention d'adhésion, cette convention ne saurait être qualifiée de simple mandat au sens du code civil, mais constitue un contrat de prestation de services. Dès lors, la société n'avait pas la qualité de pouvoir adjudicateur et la passation de ce contrat était soumise aux règles de la commande publique.

En outre, comme l'a précisé l'ordonnateur dans sa réponse, un mandat conclut par un pouvoir adjudicateur est un marché public lorsque ce mandat est conclu à titre onéreux, ce qui selon l'ordonnateur ne serait pas le cas en l'absence de rémunération versée par la commune au profit de la centrale d'achat.

Toutefois, si le caractère onéreux d'un marché suppose que chaque partie s'engage à réaliser une prestation en contrepartie d'une autre, cette contrepartie étant le plus souvent le paiement d'un prix, la contrepartie peut prendre d'autres formes à condition d'avoir une valeur économique. En l'espèce, selon les termes de la convention, « *En contrepartie des services mis à disposition de [la commune], (...), [la commune] autorise par la présente le prestataire de se prévaloir auprès des industriels et des distributeurs au titre du courtage, du volume d'achat que représente [la commune], afin de négocier des accords de coopération objet de sa rémunération* ».

Il ressort ainsi des termes de la convention que la société est rémunérée directement par les fournisseurs via des accords de coopération conclus grâce à la convention d'affiliation signée avec la commune de Mornant. Une partie des sommes payées par la commune aux fournisseurs permet ainsi de rétribuer la centrale d'achat. Dès lors, le contrat signé entre la commune de Mornant et cette société ne peut être regardé comme conclu à titre gratuit.

Le recours à cette entreprise sans mise en concurrence préalable étant irrégulier, la commune est invitée à remettre en concurrence dans les meilleurs délais ses achats pour le restaurant scolaire.

En revanche, la commune a bien pris en compte l'impératif d'allotissement de ses marchés, de nature à favoriser la pluralité des offres.

3.4 L'exécution des marchés

Comme mentionné, la commune recourt à des avenants dans un grand nombre de marchés. Si des avenants, ou modifications de contrats selon le code de la commande publique peuvent être signés entre la commune et son cocontractant, ils ne doivent ni bouleverser

l'économie du marché, ni en changer l'objet, sauf en cas de circonstances imprévues ou de sujétions techniques imprévues ne résultant pas du fait des parties.

Pourtant dans l'échantillon examiné, deux marchés ont fait l'objet d'avenants de nature à bouleverser l'économie du marché.

La chambre constate également une utilisation irrégulière de sa faculté de résiliation. Ainsi, malgré une première résiliation pour motif général⁵² dans le cadre d'un marché de maîtrise d'œuvre, en raison d'une mauvaise estimation du coût des travaux, la commune a, à nouveau, recouru au même prestataire à la suite d'une mise en concurrence effectuée en 2019⁵³. Le prestataire ayant fait état de difficultés à effectuer sa mission, la commune a une nouvelle fois procédé à une résiliation pour motif d'intérêt général en mars 2020, alors pourtant que les difficultés du co-contractant ne constituent pas l'un des cas de résiliation pour motif d'intérêt général.

La commune est donc invitée d'une part à améliorer la définition de ses besoins et d'autre part à respecter strictement les hypothèses de résiliation pour motif d'intérêt général telles que prévues par le code de la commande publique.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a annoncé la tenue prochaine d'une session de formation en matière d'achat public, qui abordera notamment le régime juridique des avenants, les clauses de réexamen ainsi que les cas de résiliation des marchés publics.

4 LA DIFFÉRENCIATION TARIFAIRE DANS CERTAINS SERVICES PUBLICS LOCAUX

4.1 La restauration scolaire

La chambre constate qu'en matière de restauration scolaire, la commune a mis en place des tarifs différents pour les enfants non mornantais (un tarif unique extérieur) et les enfants mornantais, ces derniers bénéficiant de tarifs progressifs selon le quotient familial (QF). Toutefois la commune applique le tarif le moins élevé à tous les enfants placés en famille d'accueil, ou dont les parents sont pompiers, gendarmes, policiers ou agents de la commune.

Or, selon la jurisprudence administrative établie depuis 1974⁵⁴, pour qu'une différence de tarif entre usagers d'un service public soit applicable, il faut qu'il existe soit une nécessité d'intérêt général, soit une différence de situation, qui doivent être en rapport avec l'objet du

⁵² Résiliation le 2 décembre 2015 du marché n°2015-102 concernant la construction d'un centre technique municipal.

⁵³ Marché 19-01 concernant l'extension du restaurant scolaire.

⁵⁴ CE, 10 mai 1974, Denoyez et Chorques

service justifiant qu'un traitement particulier soit accordé à une catégorie particulière d'usagers. En application de ce principe énoncé par le Conseil d'État, il a été jugé notamment que sont interdites les tarifications préférentielles envers les agents de la collectivité, qui ne sont pas vis-à-vis du service dans une situation qui diffère de celles des autres usagers⁵⁵.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que la différenciation tarifaire est justifiée « *par les missions d'intérêt général et d'intérêt public local* » exercées par les parents ou familles d'accueil concernées, en leur permettant d'exercer leurs fonctions sur le temps méridien. L'ordonnateur n'apporte néanmoins aucun élément démontrant que la profession des parents constitue une différence de situation en rapport avec l'objet du service public facultatif de restauration scolaire, qui est de fournir une prestation de cantine aux élèves et non de faciliter l'exercice de certaines professions. La différenciation tarifaire appliquée par la commune apparaît donc irrégulière au regard de la jurisprudence.

La commune est invitée à modifier sa délibération afin de mettre fin à cette illégalité.

Par ailleurs, la commune facture sur une base conventionnelle, à deux autres communes, la fourniture de repas à un tarif unitaire de 3,89 € sans que la décomposition de ce coût ne soit détaillée⁵⁶. La commune est invitée à calculer le coût de revient des repas préparés et fournis afin d'améliorer l'information financière des élus et de s'assurer que cette prestation assurée pour des communes extérieures soit neutre pour le contribuable local. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à présenter chaque année au conseil municipal le coût de revient des repas à l'occasion du vote des tarifs communaux.

4.2 La revente de tests et masques aux administrés

Par décision du 11 mai 2020, le maire a autorisé la création d'une régie municipale de recettes fonctionnant jusqu'au 31 décembre 2020 chargée d'encaisser les produits de vente de masques et de tests rapides Covid-19 au profit des mornantais ou des professionnels exerçant sur le territoire de Mornant, et en a fixé les tarifs variables en fonction de la profession, de l'âge et des revenus. Cette différenciation tarifaire mise en place, amène certains usagers à payer plus que le coût d'achat des tests ou des masques, et probablement plus que le prix de revient du service. De plus, le choix de la collectivité de vendre plus cher le test aux entreprises de moins de dix salariés n'est justifié par aucune nécessité d'intérêt général, ni aucune différence de situation justifiant qu'un traitement particulier soit accordé aux entreprises de plus de dix salariés.

⁵⁵ CAA de Paris, 2 juillet 2010, n° 09PA00974.

⁵⁶ Lors du débat d'orientation budgétaire 2021, le coût complet d'un repas est indiqué à 10,50 € dont 1,78 € de coût alimentaire, sans élément sur les autres composantes du prix (coût de personnel de cuisine, cantine et périscolaire, entretien des locaux, achat du matériel, etc.)

5 LA QUALITÉ DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

5.1 L'organisation de la fonction

La fonction « finances » repose sur un seul agent, placé sous l'autorité de la responsable du pôle ressources internes et promotion du territoire, nouvellement en poste, en lien avec l'adjointe au maire déléguée aux finances.

La chaîne comptable est portée par ce seul agent, qui procède aux engagements comptables après saisie des bons de commande au sein des services, et fait valider les factures puis procède aux mandatements.

A l'instar des observations formulées en matière de ressources humaines, la chambre constate l'absence de guide ou de fiches de procédure formalisées, ce qui fragilise la continuité du service en cas d'absence de l'agent compétent. La mise en place d'un binôme au sein du pôle ressources internes et promotion du territoire, faisant l'objet d'un recrutement en cours, ou une mutualisation avec l'EPCI, constituent des pistes d'amélioration.

5.2 La qualité de l'information financière

5.2.1 La préparation budgétaire

Dans les communes de plus de 3 500 habitants, le CGCT rend obligatoire la présentation au conseil municipal d'un rapport sur les orientations budgétaires, débattu dans les deux mois précédant le vote du budget primitif⁵⁷. Ce rapport, préalable à l'adoption du budget, doit permettre à l'assemblée délibérante de se prononcer sur les principales orientations budgétaires prévisionnelles en dépenses et recettes, fonctionnement et investissement, les engagements pluriannuels et orientations en matière d'investissement et fournir une information sur la structure, la gestion et l'évolution de la dette.

⁵⁷ Article L. 2312-1 du CGCT : « Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente 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. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal ».

Les débats se sont tenus dans les délais impartis excepté pour l'exercice 2018.

Tableau n° 6 : Vote du budget primitif et tenue du débat d'orientation budgétaire

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Date DOB</i>	26/01/2015	01/02/2016	01/02/2017	29/01/2018	04/02/2019	27/01/2020
<i>Date budget primitif</i>	23/03/2015	21/03/2016	21/03/2017	05/04/2018	01/04/2019	20/03/2020
<i>Délai en jours</i>	56	49	48	66	56	53

Source : Registre des délibérations

Les rapports d'orientations budgétaires présentés prennent en compte l'évolution du contenu résultant du décret n°2016-841 du 24 juin 2016. Les rapports sont globalement complets, notamment concernant la section de fonctionnement. Pour ce qui concerne la section d'investissement, même s'il peut être relevé une nette amélioration depuis 2020, la présentation demeure perfectible notamment pour les engagements pluriannuels et plus spécifiquement les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement. La commune dispose d'un PPI qui s'arrête à 2021 en dépenses et qui ne traite pas des recettes. Le ROB pourrait inciter la commune à le mettre à jour chaque année.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que la conception du PPI, retardée du fait de la crise sanitaire, aboutira en début d'année 2023.

Un autre axe d'amélioration pourrait porter sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et recettes de chaque section ainsi que sur les relations avec l'intercommunalité. Par ailleurs, si la commune gère certaines opérations en autorisations de programme, elle ne présente pas le bilan et le prévisionnel de chacune lors de son ROB. Même si elle n'y est pas tenue par les dispositions du CGCT en raison de sa strate démographique, la commune pourrait intégrer de données relatives à l'évolution prévisionnelle de ses effectifs⁵⁸.

5.2.2 La publicité des données budgétaires

Afin de renforcer l'information des citoyens et des élus et faciliter la compréhension du budget l'article L. 2313-1 du CGCT prévoit, depuis le 1^{er} août 2015, la mise en ligne sur le site internet de la collectivité de :

- la note de présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles jointe au budget primitif et au compte administratif au même titre ;
- le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice et de la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif.

⁵⁸ Celle-ci n'est formellement obligatoire que dans les communes de plus de 10 000 habitants (article L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT)

Cette mise en ligne doit intervenir dans le délai d'un mois à compter de l'adoption par le conseil municipal de la délibération à laquelle ces documents se rapportent.

Alors que la commune dispose d'un site internet régulièrement mis à jour, aucune rubrique n'est consacrée aux finances. Par ailleurs, hormis les ROB 2020 et 2021 qui apparaissent, aucun des documents cités à l'article L. 2313-1 du CGCT n'est consultable.

Enfin, la consultation des délibérations financières nécessite de rechercher dans les fichiers des conseils municipaux correspondant, rendant les recherches plus complexes.

Les informations financières apparaissent ainsi très succinctes et peuvent s'avérer difficile à retrouver par un public non averti, ce qui nuit à la transparence et l'information du citoyen.

La chambre recommande à la collectivité de se conformer à la loi NOTRe en rendant accessible en ligne, de manière simple et intuitive, l'ensemble des documents budgétaires qui doivent l'être.

5.2.3 Les prévisions budgétaires et les taux de réalisation

Les taux d'exécution budgétaire permettent d'apprécier la qualité de la prévision budgétaire de la collectivité. Une prévision budgétaire aussi juste que possible participe de la sincérité budgétaire et de l'équilibre réel du budget, conformément à l'article L. 1612-4 du CGCT.

La comparaison entre les crédits employés figurant aux comptes administratifs et les montants inscrits aux budgets primitifs, y compris les mouvements d'ordre, mais sans la reprise des résultats antérieurs, permet de constater une prévision perfectible tant en section de fonctionnement qu'en section d'investissement. Cette section présente d'ailleurs de grandes variations d'une année sur l'autre.

S'agissant des dépenses d'équipement⁵⁹, elles sont exécutées à hauteur de 44 % en moyenne des montants prévus au budget définitif⁶⁰. Si l'on ajoute aux montants de mandats émis les restes à réaliser de l'année, c'est-à-dire les dépenses engagées sur l'année mais non encore payées au 31 décembre, le taux d'exécution passe, en moyenne, à 76 %. Il convient de souligner à cet égard, que si la commune pratique la gestion en autorisations de programme/crédits de paiements (AP/CP), qui permet de n'inscrire au budget que les crédits d'investissement devant être consommés au cours de l'exercice, le volume des restes à réaliser demeure important.

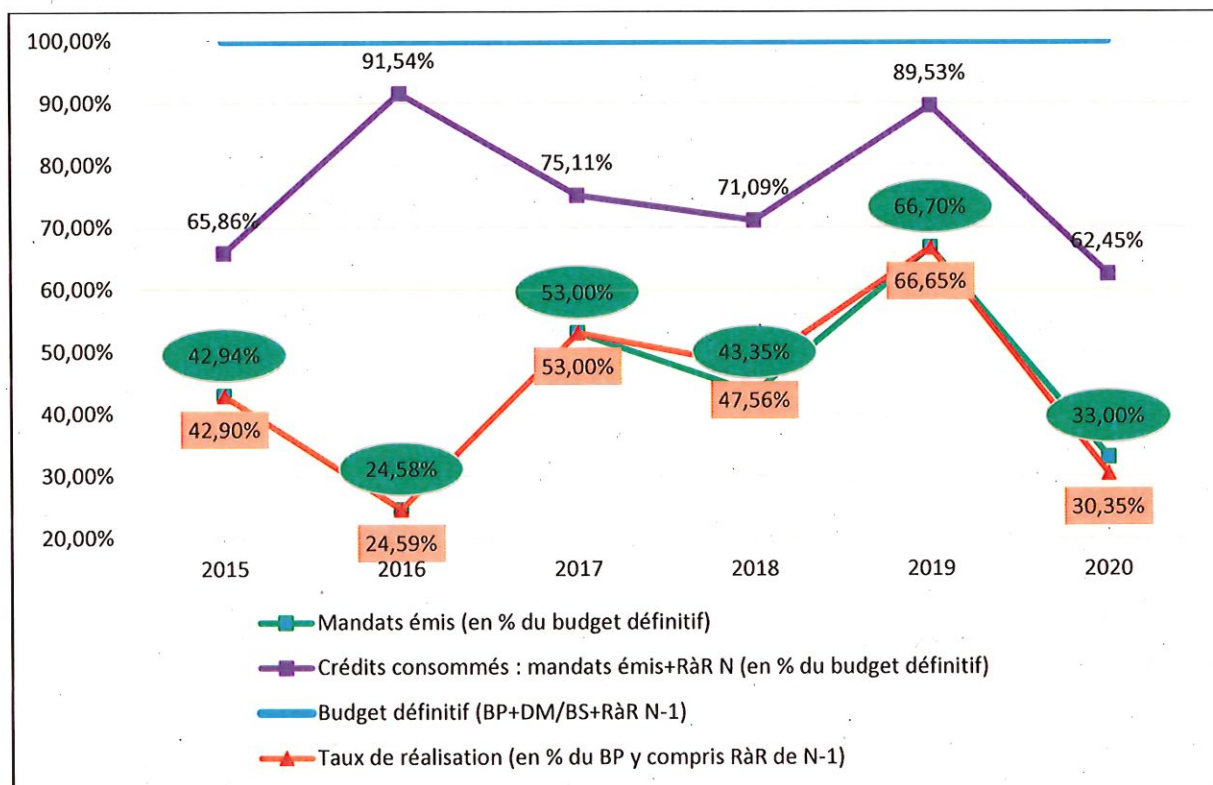
S'agissant des recettes d'équipement, le taux de réalisation est en moyenne de 47 %. Si l'on ajoute aux titres émis les restes à réaliser de l'année N, le taux d'exécution progresse à 73 %, ce qui demeure toutefois faible.

⁵⁹ Dépenses d'équipement = dépenses réelles comptabilisées aux chapitres 20-204-21-23

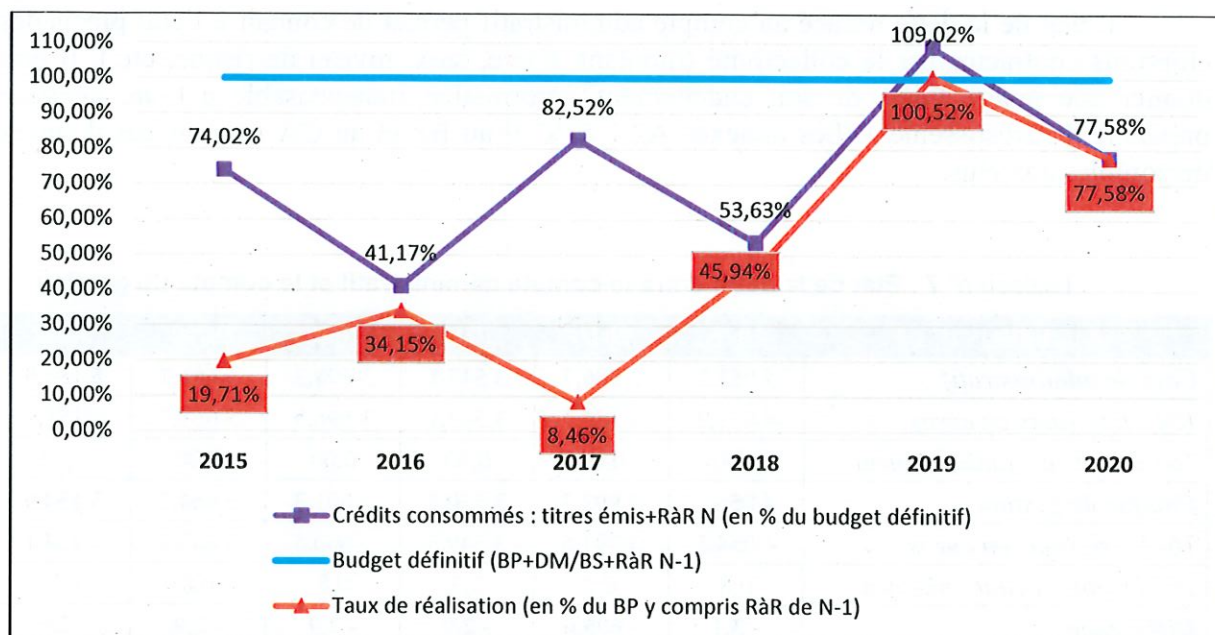
⁶⁰ Budget définitif = total des crédits ouverts soit : crédits votés au budget primitif y compris restes à réaliser + décisions modificatives

Pour ce qui concerne les dépenses de fonctionnement le taux moyen d'exécution s'élève à 94,49 % en dépenses réelles), La prévision est très prudente voire sous-estimée en recettes réelles, avec un taux moyen d'exécution de 106,33 %.

Graphique n° 3 : Taux d'exécution des dépenses d'équipement



Source : documents budgétaires – Retraitement CRC

Graphique n° 4 : Taux d'exécution des recettes d'équipement

Source : documents budgétaires – Retraitement CRC

La chambre invite la commune à affiner ses prévisions budgétaires, plus particulièrement en section d'investissement, en pratiquant une gestion conforme en AP/CP des opérations qui s'y prêtent.

5.2.4 La fiabilité des annexes aux documents budgétaires

L'instruction budgétaire et comptable M14⁶¹ rappelle que les annexes constituent la quatrième partie du budget et qui « vise à compléter l'information des élus et des tiers sur certains éléments patrimoniaux. La production de ces états est obligatoire. Certains éléments sont nécessaires aux membres de l'assemblée délibérante pour éclairer et aider à la prise des décisions relatives au budget ». Elles revêtent une importance particulière car ce sont bien souvent la seule source d'information des élus et citoyens sur la situation financière de la collectivité. Leur caractère normalisé permet en outre de lire facilement les données de n'importe quelle collectivité. Les annexes réglementaires aux budgets et comptes administratifs sont prévues aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT.

Sur la période, on peut noter une amélioration dans la production des annexes, qui sont plus nombreuses à être remplies, bien que la qualité des informations y figurant soit perfectible.

L'attention de la collectivité est attirée sur l'importance de la présence des annexes et leur renseignement correct, notamment celles évoquées aux points suivants ainsi que les annexes relatives à l'état des contrats de crédit-bail (B1.3), la liste des organismes de regroupement auxquels la commune adhère (C3.1), ou encore l'annexe D1 relative aux taux de contributions directes.

⁶¹ Tome 2, titre 1, chapitre 4, paragraphe 1.2.1.4.

5.2.4.1 L'état de la dette

L'état de la dette retrace au compte administratif permet de connaître l'état précis des emprunts contractés par la collectivité (montant, durée, taux, niveau de risque, etc.). Il doit donner une image fidèle de son endettement, information indispensable à toute décision préalable d'investissement. Les annexes A2.1 à A2.9 au BP et au CA rendent ces données disponibles aux élus.

Tableau n° 7 : Etat de la dette entre le compte administratif et le compte de gestion

En milliers d' €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Compte administratif	4 051,2	3 386,7	3 547,1	3 598,3	5 661,7	5 151,9
1641 Emprunts en euros	4 051,9	3 386,7	3 547,1	3 598,3	5 661,7	5 151,9
165 Dépôts et cautionnement	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Compte de gestion	4 055,1	3 992,3	3 550,1	3 601,3	5 664,7	5 154,9
1641 Emprunts en euros	4 054,3	3 991,5	3 549,3	3 600,5	5 663,9	5 154,1
165 Dépôts et cautionnement	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Différence	- 3,1	- 605,6	- 2,9	- 2,9	- 2,9	- 2,9

Source : Comptes administratifs et comptes de gestion

Invitée à se rapprocher du comptable afin de corriger l'écart persistant, l'ordonnateur a indiqué avoir identifié un emprunt mal saisi et être en mesure de présenter des montants concordants avec le compte de gestion dans le compte administratif 2022.

5.2.4.2 Les états des engagements hors-bilan

Il s'agit d'engagements juridiques susceptibles d'avoir, dans l'avenir, une incidence financière ou patrimoniale pour la collectivité. Trois annexes budgétaires les retracent : l'état annexe B1.1 présente les garanties d'emprunt accordées par la commune à des tiers et l'état B1.2 permet de déterminer le ratio de l'encours garanti par la commune ; l'état B1.7 liste les concours attribués à des tiers en nature ou en subvention ; l'état B2.1 précise la situation des autorisations de programme et crédits de paiement.

La commune de Mornant ne renseigne qu'incomplètement ces annexes et est invitée à le faire.

5.2.4.3 L'état du personnel

L'état C1.1 permet de donner une image fidèle de la situation de l'emploi dans la commune. Il doit pouvoir servir de point de référence lorsque le tableau des emplois de la collectivité est modifié ou que des recrutements sont engagés.

Cette annexe n'est pas toujours complétée⁶² ou peut présenter des divergences avec les délibérations. La commune est par conséquent invitée à mettre en concordance tous les documents relatifs aux effectifs.

⁶² Cf- comptes administratif 2015 et 2017

5.3 La fiabilité des comptes

La fiabilité des comptes a été examinée au regard des dispositions législatives et réglementaires du CGCT, des prescriptions de l'instruction budgétaire et comptable M14 et du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique qui met en exergue les principes de régularité, de sincérité et d'image fidèle.

5.3.1 La tenue de la comptabilité d'engagement

Rendue obligatoire par l'article L. 2342-2 du CGCT, la comptabilité d'engagement, parce qu'elle recense tous les engagements pris par la collectivité sans attendre leur paiement effectif, permet de donner une image fidèle de ses comptes. Sa mise en œuvre nécessite une organisation permettant de rapprocher au plus près l'engagement juridique⁶³ de l'engagement comptable préalable ou concomitant. Elle facilite par ailleurs certaines opérations de fin d'exercice, telles que la mise en place d'une procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice ainsi que la détermination des restes à réaliser.

Pour tous les exercices sous revue, la commune a produit des grands livres faisant apparaître des engagements et assure donc un suivi de la comptabilité des engagements. Une marge de progression existe néanmoins, notamment en matière de dépenses d'investissement et de marchés, ceux-ci n'étant pas tous engagés ou faisant l'objet d'un engagement tardif (par exemple, comme indiqué par les services de l'ordonnateur, au moment du paiement de la première facture, aucune procédure interne n'imposant aux services de transmettre les marchés, dès leur signature, à l'agent en charge de la comptabilité afin qu'il puisse les engager).

5.3.2 La gestion patrimoniale et le suivi des immobilisations

5.3.2.1 Le suivi du patrimoine

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe conjointement à l'ordonnateur, qui tient un inventaire en fonction des entrées et des sorties de biens du patrimoine, et au comptable public, responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan.

L'instruction M14 dispose que l'inventaire comptable de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable doivent correspondre afin d'apporter une information fiable sur le patrimoine de la collectivité ainsi que sur sa valorisation. Ces documents peuvent diverger si l'échange d'information entre l'ordonnateur et le comptable n'est pas satisfaisant.

Fin 2020, l'inventaire de l'ordonnateur était valorisé, en valeur brute, à 44 968 211,39 € et l'état de l'actif tenu par le comptable à 55 151 040,60 €, soit un écart de plus de 10 M€. Cet écart devra être corrigé dans les meilleurs délais, ce à quoi l'ordonnateur s'est engagé dans sa réponse, au plus tard au 1^{er} janvier 2024.

⁶³ Par exemple les devis, contrats, bons de commande, conventions.

5.3.2.2 L'intégration des travaux aux comptes d'immobilisations

Les comptes d'immobilisations en cours (compte 23) doivent être régulièrement apurés par transfert de la valeur des immobilisations mises en service à leur compte d'imputation définitive (comptes 20 - immobilisations incorporelles ou 21 - immobilisations corporelles). Cette opération est essentielle pour assurer la bonne tenue de l'inventaire et pour ne pas retarder l'amortissement des biens concernés qui ne peut commencer qu'une fois ce transfert effectué.

Le ratio rapportant le solde du compte d'immobilisations corporelles en cours (compte 231) au solde du compte d'immobilisations corporelles (compte 21), révèle des retards dans l'imputation définitive des immobilisations achevées, et se dégrade sur la période contrôlée.

De la même manière, le ratio rapportant le solde des immobilisations en cours aux dépenses d'équipement de l'année, permet de mesurer les délais comptables de réalisation des travaux et, le cas échéant, le maintien indu d'éléments d'actifs en immobilisation en cours après leur mise en service. La commune semble avoir intégré les immobilisations à la fin des travaux dans des délais satisfaisants mais qui se dégradent. Elle doit rester vigilante sur ce point afin de ne pas majorer le résultat de la section de fonctionnement à hauteur des amortissements non réalisés.

Tableau n° 8 : Solde des immobilisations en cours

En milliers d'€	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Immobilisations corporelles en cours - Solde (A)</i>	565	650	2 494	2 969	3 890	4 246
<i>Immobilisations corporelles en cours - Flux (B)</i>	45	85	1 843	472	920	356
<i>Immobilisations corporelles - Solde (D)</i>	32 391	32 988	33 719	36 952	40 237	41 018
<i>Dépenses d'équipement de l'année</i>	1 331	999	2 697	2 298	4 325	1 183
<i>Solde des immo en cours/Solde des immo corporelles [(A) / (D)]</i>	1,7 %	2,0 %	7,4 %	8,0 %	9,7 %	10,4 %
<i>Solde des immo en cours /Dépenses d'équipement de l'année (en nbre d'années)</i>	0,43	0,65	0,92	1,29	0,90	3,59

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

Il est rappelé à l'ordonnateur qu'il doit veiller à intégrer régulièrement les immobilisations en cours sur les comptes d'imputation définitifs dès lors que les travaux sont terminés.

5.3.2.3 Les travaux en régie

L'instruction budgétaire M14 dispose que les immobilisations créées par les services d'une commune sont comptabilisées à leur coût de production à l'exclusion des frais financiers et des frais d'administration générale. Jusqu'en 2020, il était possible d'intégrer le coût des matériaux utilisés par les services municipaux dans la base de calcul du fonds de compensation de la TVA (FCTVA). Les travaux en régie ont été sortis de l'assiette des dépenses éligibles au

FCTVA par le décret n°2020-1791 du 30 décembre 2020 relatif à l'automatisation de la gestion du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée ; toutefois pour des raisons de fiabilité et sincérité des comptes il demeure nécessaire de procéder à la bonne imputation des travaux en régie.

Hormis en 2015, la commune n'a pas utilisé cette méthode durant la période sous revue et explique que les services techniques n'ont réalisé aucun travaux d'investissement en régie, alors pourtant que la commune dispose de services capables de réaliser des immobilisations en régie.

5.3.2.4 Les amortissements

L'article L. 2321-3 du CGCT prévoit que les communes de 3 500 habitants et plus ont l'obligation de comptabiliser l'amortissement de certaines catégories d'immobilisations. Les durées d'amortissement des immobilisations sont fixées pour chaque bien ou catégorie de biens par l'assemblée délibérante qui peut utilement se référer aux durées indiquées dans l'instruction comptable applicable. L'assemblée est libre de décider d'étendre l'amortissement budgétaire à d'autres catégories de biens. Dans ce cadre, elle peut décider de n'amortir qu'une partie des biens relevant d'une même catégorie.

Sur la période sous revue, deux délibérations ont fixé les durées d'amortissement des immobilisations : une délibération du 24 septembre 2012 et une délibération du 28 septembre 2020. Elles fixent des durées cohérentes avec celles préconisées par l'instruction M14. Si la délibération du 24 septembre 2012, retient souvent les durées maximales indiquées dans l'instruction M14, à l'inverse, la délibération du 28 septembre 2020 retient pour la plupart des biens amortis les durées minimales et fixe à 600 € le seuil en-deçà duquel les immobilisations s'amortissent sur un an.

Il peut être relevé que si la délibération du 24 septembre 2012 était claire quant à la durée retenue pour les biens dont les textes fixent une durée d'amortissement maximum⁶⁴, la délibération du 28 septembre 2020 n'arrête aucune durée pour ces immobilisations semblant retenir la durée maximale par défaut.

En 2020, il est à noter un montant de 106 934 € correspondant à des dotations d'amortissement de charges à répartir, liées à la crise sanitaire.

⁶⁴ Frais relatifs aux documents d'urbanisme visés à l'article L.121-7 du code de l'urbanisme qui sont amortis sur une durée maximale de 10 ans ; frais d'études et des frais d'insertion non suivis de réalisation qui sont amortis sur une durée maximale de cinq ans ; frais de recherche et de développement qui sont amortis sur une durée maximale de cinq ans ; subventions d'équipement versées qui sont amorties sur une durée maximale de cinq ans lorsqu'elles financent des biens mobiliers, du matériel ou des études auxquelles sont assimilées les aides à l'investissement consenties aux entreprises, sur une durée maximale de trente ans lorsqu'elles financent des biens immobiliers ou des installations, ou de quarante ans lorsqu'elles financent des projets d'infrastructures d'intérêt national (logement social, réseaux très haut débit...).

5.3.3 Les provisions

La constitution de provisions dès connaissance d'un risque financier permet de respecter le principe comptable de prudence en anticipant la concrétisation du risque. L'article R. 2321-2 du CGCT dispose notamment qu'en application du 29° de l'article L. 2321-2 du même code, une provision doit être constituée par délibération de l'assemblée : dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, à hauteur du montant estimé de la charge qui pourrait en résulter ; dès l'ouverture d'une procédure collective pour les garanties d'emprunts, les prêts et créances, les avances de trésorerie et les participations en capital accordés ; lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public. En dehors de ces cas, la commune peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré.

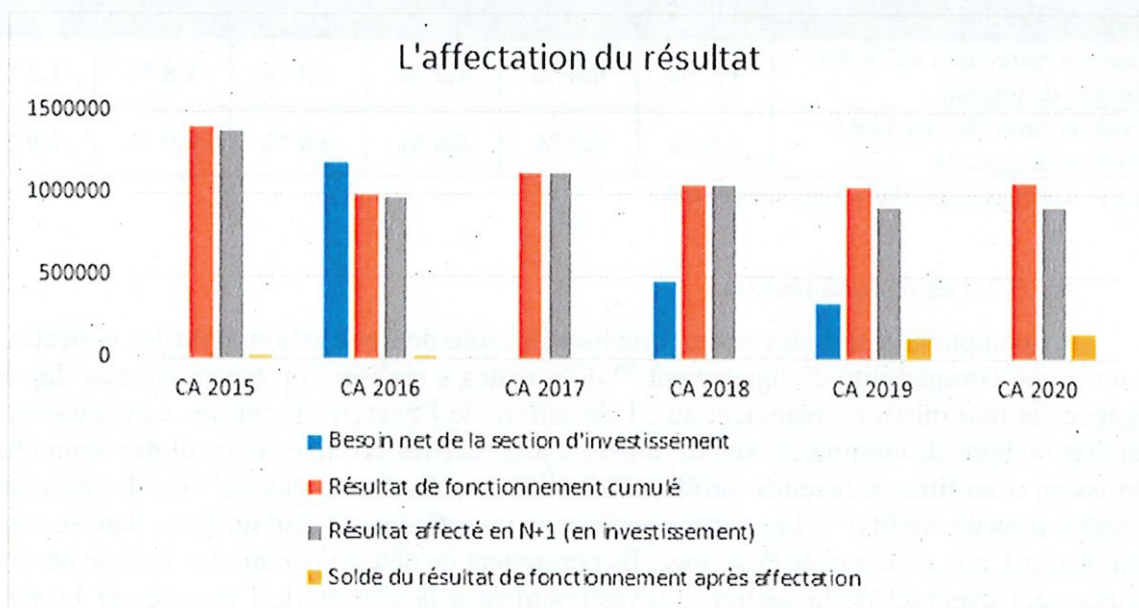
D'après les annexes aux comptes administratifs, aucune provision n'a été constituée sur la période. Or, six contentieux ont été jugés en matière d'urbanisme et trois en matière de fonction publique territoriale. Un contentieux est en cours en matière de ressources humaines (appel interjeté par un agent après rejet de sa requête par le tribunal administratif).

Bien que les montants restent faibles pour la commune de Mornant, cette dernière est tenue de provisionner les risques afférents à ces contentieux. La chambre recommande de constituer systématiquement une provision dès l'ouverture d'un contentieux, ce à quoi l'ordonnateur s'est engagé dès le prochain exercice budgétaire.

5.3.4 L'affectation des résultats

Sur la période sous revue, la commune a dégagé un résultat de fonctionnement positif qui a été prioritairement affecté en section d'investissement, couvrant le besoin de la section d'investissement, à hauteur de 1,063 M€ par an en moyenne, sauf en 2016 où 15 000 € ont été à tort reportés à la section de fonctionnement. Le détail de la détermination et de l'affectation des résultats figurent en annexe.

L'affectation des résultats sur la période étant issue des comptes administratifs de la collectivité, les chiffres présentés sont de nature à être faussés par les erreurs ou omissions qui sont constatés en matière de rattachements et de restes à réaliser (Cf. infra).

Graphique n° 5 : Affectation du résultat en €

Source : Comptes administratifs-Retraitements CRC

5.3.5 Les opérations de fin d'exercice

5.3.5.1 Le rattachement à l'exercice des charges et des produits

Les communes de plus de 3 500 habitants sont tenues de rattacher à l'exercice concerné toutes les dépenses et produits de fonctionnement qui ont donné lieu à service fait entre le 1er 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 n'a procédé à aucun rattachement de produits réels depuis 2016, alors même que l'étude des grands livres montre que des rattachements auraient dû être faits, par exemple pour des loyers, des droits de place ou encore des redevances d'occupation du domaine public par des restaurants.

Les rattachements des charges réels sont relativement bas avec une moyenne de 1,2 % sur la période 2015-2020. L'étude des grands livres montre que la commune a omis de faire certains rattachements tels que la location du centre culturel sur les exercices 2015 à 2018⁶⁵.

⁶⁵ Le loyer est encaissé par semestre à hauteur de 13 800 € TTC.

Tableau n° 9 : Rattachements des produits et des charges

En %	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Charges rattachées en % des charges de gestion	1,7 %	0,6 %	1,2 %	1,1 %	1,8 %	1,3 %
Produits rattachés en % des produits de gestion	5,6 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

5.3.5.2 Les restes à réaliser

La comptabilisation des restes à réaliser découle de l'obligation, pour les collectivités, de tenir une comptabilité d'engagement ⁶⁶. Ces restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées et non mises en paiement au 31 décembre de l'exercice (contrats, conventions, des marchés ou bons de commande signés) ainsi qu'aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes (arrêtés attributifs de subvention, des contrats d'emprunts ou de réservation de crédits) ⁶⁷. Les restes à réaliser en investissement sont intégrés, dans le compte administratif, aux résultats de l'exercice. Ils permettent de déterminer au plus juste le besoin de financement éventuel de la section d'investissement à la clôture de l'exercice et la part de l'excédent de fonctionnement qui doit être affecté à sa couverture ⁶⁸. Ils donnent lieu à l'ouverture de crédits de report au budget suivant

En comptabilité de droits constatés, l'évaluation correcte des RAR, tant en dépenses qu'en recettes, conditionne la sincérité du résultat global de l'exercice, en vue de restituer une image fidèle de l'année comptable écoulée.

⁶⁶ Article L. 2342-2 du CGCT

⁶⁷ Article R. 2311-11 du CGCT

⁶⁸ L'excédent éventuel de fonctionnement doit être affecté en priorité à la couverture du besoin de financement de la section d'investissement après prise en compte des restes à réaliser

Tableau n° 10 : Restes à réaliser

En € et en %	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>RAR dépenses d'équipement (c/20, 21 et 23)</i>	703 178	2 722 368	1 143 877	1 496 751	1 488 917	1 211 674
<i>Total dépenses d'équipement</i>	2 020 679	3 722 004	3 885 895	3 835 916	5 840 947	2 569 763
<i>RAR / dépenses d'équipement</i>	35 %	73%	29 %	39 %	25 %	47 %
<i>RAR subventions d'équipement</i>	776 077	129 263	1 258 301	500 000	258 750	0,00
<i>Total recettes d'équipement</i>	1 057 757	758 552	1 402 051	1 884 639	3 320 359	729 080
<i>RAR / recettes d'équipement</i>	73 %	17 %	90 %	27 %	8 %	0 %

Source : comptes administratifs – retraitement CRC

Les restes à réaliser sur la période sous revue représentent en moyenne 42 % des dépenses d'équipement et 36 % des recettes d'équipement.

L'attention de la collectivité est attirée sur le fait que des emprunts ne peuvent être inscrits en restes à réaliser en recettes que si le contrat de prêt est signé au 31 décembre. Or, ont été inscrits 500 000 € de restes à réaliser d'emprunt en 2018 alors que le contrat de prêt n'a été signé qu'en janvier 2019.

Globalement, la commune est invitée à une plus grande rigueur dans ses opérations de fin d'exercice, tant pour l'inscription de ses rattachements que pour ses restes à réaliser, en respectant strictement la réglementation.

6 LA SITUATION FINANCIÈRE

La présente analyse financière s'appuie sur le logiciel des juridictions financières qui, à partir des données des comptes de gestion, retranche les atténuations de charges des dépenses et les atténuations de produits en recettes afin de présenter des soldes nets.

6.1 La formation du résultat

6.1.1 L'évolution des charges et des produits

Tableau n° 11 : Évolution des charges de gestion

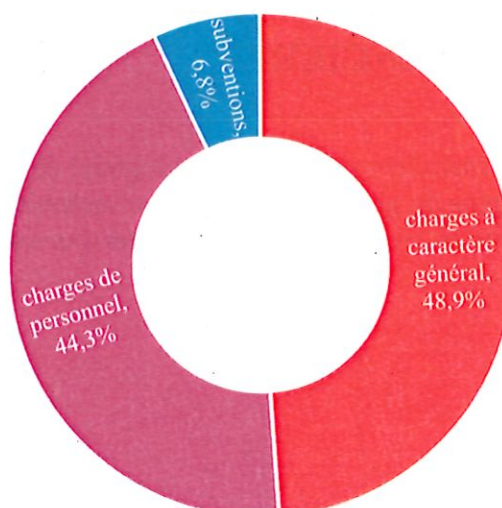
En milliers d'€€	2015	2016	2017	2018	2019	Evol 2015-2019	2020
Charges de gestion	3 564	3 504	3 699	3 850	3 947	10,7 %	3 914
<i>Dont charges à caractère général</i>	<i>944</i>	<i>875</i>	<i>1 056</i>	<i>1 150</i>	<i>1 144</i>	<i>21,2 %</i>	<i>1 003</i>
<i>Dont charges de personnel</i>	<i>2 161</i>	<i>2 161</i>	<i>2 160</i>	<i>2 264</i>	<i>2 342</i>	<i>8,4 %</i>	<i>2 458</i>
<i>Dont subventions de fonctionnement</i>	<i>117</i>	<i>132</i>	<i>154</i>	<i>136</i>	<i>145</i>	<i>23,9 %</i>	<i>130</i>
<i>Dont autres charges de gestion</i>	<i>341</i>	<i>335</i>	<i>327</i>	<i>298</i>	<i>314</i>	<i>- 7,9%</i>	<i>321</i>

Source : Comptes de gestion (ANAFI)

Les charges de gestion ont progressé de 10,7% entre 2015 et 2019, l'année 2020 étant neutralisée dans cette présentation, en raison de la crise sanitaire. Sur la période 2015/2019, la population de la commune a augmenté de 10 %.

Cette progression provient principalement des charges à caractère général (48,9 % de cette augmentation) et des charges de personnel (44,3% de cette augmentation).

Graphique n° 6 : Répartition de la progression des charges de gestion de 10,7% sur la période 2015-2019



Les produits de gestion ont progressé quant à eux moins rapidement (+ 2,1 % sur la période 2015-2019), malgré le dynamisme de la fiscalité locale.

Tableau n° 12 : Évolution des produits de gestion

En k€	2015	2016	2017	2018	2019	Evol 2015- 2019	2020
<i>Produits de gestion</i>	5 278	4 819	5 103	5 192	5 389	2,1 %	5 332
<i>Dont ressources fiscales propres</i>	2 924	2 984	3 066	3 207	3 286	12,4 %	3 365
<i>Dont ressources d'exploitation</i>	644	664	699	685	750	16,5 %	538
<i>Dont ressources institutionnelles</i>	1 634	1 123	1 307	1 279	1 333	- 18,4 %	1 406
<i>Dont fiscalité reversée</i>	47	47	29	19	18	- 61,7%	21

Source : Comptes de gestion

Les taux des impôts locaux sont resté inchangés sur la période 2015 à 2020, avec un taux de 18,11 % pour la taxe d'habitation, 20,34 % pour la taxe foncière bâtie et 67,62 % pour la taxe foncière non bâtie. Le produit en € par habitant est supérieur à ce qui est relevé dans des communes appartenant à la même strate pour la taxe d'habitation, mais inférieur pour ce qui concerne la taxe sur le foncier bâti.

Tableau n° 13 : Comparatif des taux de la fiscalité locale en 2020

	<i>Mornant</i>		<i>Moyenne départementale</i>		<i>Moyenne régionale</i>		<i>Moyenne nationale</i>	
	<i>taux</i>	<i>€/hab</i>	<i>taux</i>	<i>€/hab</i>	<i>taux</i>	<i>€/hab</i>	<i>taux</i>	<i>€/hab</i>
<i>Taxe d'habitation</i>	18,11	262	13,77	226	12,77	199	15,22	213
<i>Taxe foncier bâti</i>	20,34	229	17,45	265	18,72	284	20,88	277
<i>Taxe foncier non bâti</i>	67,62	8	38,33	4	52,99	6	52,19	9

Source : Etats fiscaux

Malgré la stabilité des taux, la revalorisation des bases fiscales, tout particulièrement pour ce qui concerne la taxe habitation et le foncier bâti, a contribué au dynamisme des recettes fiscales. Rapportées à l'habitant, pour 2020, les bases nettes imposées de la taxe d'habitation (1 445 €) restent inférieures de 13,6 % à la moyenne départementale (1 641 €) tout comme pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (1 124 € contre 1 522 €), avec un écart de 35,4 %.

Tableau n° 14 : Évolution des bases fiscales

En € par habitant	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evol. %
Taxe d'habitation	1 297	1 324	1 361	1 425	1 442	1 445	+ 11,4
Taxe foncier bâti	1 029	1 067	1 100	1 131	1 137	1 124	+ 9,2
Taxe foncier non bâti	13	13	13	13	13	12	- 7,7

Source : États fiscaux

6.1.2 La fiscalité reversée par l'intercommunalité

L'attribution de compensation (AC) a pour vocation de reverser à la commune une partie du montant des produits de fiscalité professionnelle perçue par la communauté de communes du Pays Mornantais. Le montant de l'AC est calculé à partir de la fiscalité perçue par l'intercommunalité, minoré des charges transférées à la communauté de communes par la commune. Le montant d'AC est resté inchangé sur la période 2015 à 2020 avec un montant annuel de 36 645 €.

En raison du potentiel financier agrégé par habitant de l'intercommunalité, la COPAMO est contributeur au fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC) depuis 2017, pour un montant de 206 864€ en 2020. En application des règles de droit commun prévues à l'article L. 2336-3 du CGCT, la commune de Mornant est contributrice en fonction de son potentiel financier par habitant et sa population, ce qui représente un montant de 26 438 € en 2020.

6.1.3 La capacité d'autofinancement

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) correspond à l'excédent des produits courants sur les charges courantes. C'est la ressource fondamentale de la commune, indépendante des produits et charges financières et exceptionnelles.

Les produits de gestion de la commune sur la période 2015-2020 ayant connu une progression de 1 % sur l'ensemble de la période, tandis que les charges de gestion progressaient de 9,8 % sur la période, l'excédent brut de fonctionnement a diminué. .

La commune disposait en 2020 d'un EBF de 179 € par habitant, contre 220 € pour la moyenne de la strate. Le rapport entre l'EBF et les produits de gestion peut être considéré comme satisfaisant lorsqu'il est compris entre 20 % et 22 %. Le niveau moyen constaté sur l'ensemble de la période contrôlée est de 27,8 %.

Tableau n° 15 : L'excédent brut de fonctionnement

en milliers d'€	2015	2016	2017	2018	2019	Evol 2015-2019	2020
Produits de gestion	5 278	4 819	5 104	5 193	5 389	2,1%	5 332
Charges de gestion	3 564	3 504	3 699	3 850	3 947	10,7%	3 914
Excédent brut de fonctionnement	1 715	1 315	1 405	1 343	1 442	- 15,9 %	1418
En % des produits	32,5	27,3	27,5	25,9	26,8	- 17,5 %	26,6
Ratio produits / charges	1.48	1.38	1.38	1.35	1.37		1.36

Source : Comptes de gestion

L'excédent brut de fonctionnement, est cependant resté toujours positif sur la période de contrôle, permet de dégager une confortable capacité d'autofinancement brute, représentant 28 % en moyenne des produits de gestion.

La CAF brute correspond à l'EBF avec intégration du résultat financier et du résultat exceptionnel. Elle traduit la capacité de la collectivité à financer, par son fonctionnement, ses opérations d'investissement (remboursements de dettes, dépenses d'équipement...), et permet d'évaluer les capacités réelles de la commune à réaliser ses projets.

Sur l'ensemble de la période, la CAF brute couvre largement l'annuité en capital de la dette, au demeurant stable sur la période, générant ainsi une CAF nette moyenne de 878 000 € annuellement.

Le résultat de la section de fonctionnement permet à la commune de disposer de marges de manœuvre en termes d'investissement.

Tableau n° 16 : Capacité d'autofinancement (CAF)

En milliers d'€	2015	2016	2017	2018	2019	Evol 2015-2019	2020
<i>Excédent brut de fonctionnement</i>	1 715	1 315	1 405	1 343	1 442	- 15,9 %	1 418
<i>Résultat financier</i>	- 121	- 114	- 106	- 99	- 98	- 19,0 %	- 98
<i>Résultat exceptionnel</i>	11	3	6,6	3,8	7,8	- 29,1 %	6,6
CAF brute	1 605	1 204	1 305	1 247	1 352	- 15,8 %	1 326
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>30,4</i>	<i>25</i>	<i>25,6</i>	<i>24</i>	<i>25,1</i>	<i>- 17,4 %</i>	<i>24,9</i>
<i>Annuité en capital de la dette</i>	468	463	442	449	437	- 6,6 %	510
CAF nette ou disponible	1 137	741	863	799	915	- 19,5 %	816

Source : Comptes de gestion

6.2 Le financement des investissements

Les dépenses d'équipements, qui représentent en moyenne annuelle 2,1 M€ sur la période 2015-2020, connaissent un pic important en 2019 avec 4,3 M€, avant de connaître un

ralentissement en 2020, confirmé en 2021. Ces dépenses suivent ainsi un cycle d'investissement classique en lien avec la durée du mandat.

Même si la CAF nette s'est maintenue à un niveau satisfaisant sur l'ensemble de la période, la commune a recouru à l'emprunt afin de financer les dépenses d'équipement, plus particulièrement en 2019 en souscrivant un nouvel emprunt de 2,5 M€, alors que sur le reste de la période 2015-2020, les autres emprunts se sont limités à 400 000 € en 2016 et 500 000 € en 2018.

L'emprunt représente sur la période 2015-2020, 22 % du total des ressources d'investissement de la commune composée de 3,4 M€ d'emprunt et 12,1 M€ de financements propres disponibles, soit 15,5 M€ de total de ressources d'investissement.

Tableau n° 17 : Financement propre disponible

En milliers d'€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
CAF nette ou disponible	1 137	741	863	799	915	816	5 271
+ TLE et taxe d'aménagement	185	316	325	165	162	162	1 316
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	96	285	59	152	414	538	1 543
+ Subventions d'inv. reçues hors attrib. de compensation	781	224	93	872	551	717	3 238
+ Produits de cession	116	18	0	397	9	0	540
+ Autres recettes d'inv.	94	6	50	12	0	12	175
= Recettes d'inv. hors emprunt	1 272	849	527	1 598	1 136	1 429	6 812
Financement propre disponible	2 409	1 590	1 390	2 397	2 052	2 245	12 083
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement	181 %	159 %	52 %	104 %	47 %	190 %	94 %
- Dépenses d'équipement	1 331	999	2 697	2 299	4 326	1 184	12 836
- Autres dépenses d'inv.	520	1	45	62	17	509	1 155
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	558	590	- 1 352	36	- 2 291	552	- 1 908
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	400	0	500	2 500	0	3 400

Source : Comptes de gestion

6.3 L'endettement

Au 31 décembre 2020, l'encours de dette était de 5,5 M€. Il ne comportait aucun emprunt à risque, tous les contrats relevant de la classification A1 de la charte Gissler⁶⁹. Dans le cadre des grands projets prévus pour le mandat 2020/2026, l'ordonnateur a précisé que l'enveloppe globale de 10 M€ sera financée par des emprunts à hauteur de 3 M€ maximum qui seront souscrits de façon échelonnée sur la période, afin de maintenir une annuité d'emprunt constante.

Si la commune de Mornant consacrait l'intégralité de sa CAF brute au seul remboursement de sa dette, déduction faite de sa trésorerie et sans recourir à de nouveaux emprunts, il lui faudrait 4,2 ans pour se désendetter, ce qui la place en-deçà du seuil de 12 ans au-delà duquel la loi considère ce niveau comme étant critique⁷⁰.

Au 31 décembre 2020 l'encours de la dette représentait 896 € par habitant contre 802 € pour la moyenne de la strate au plan national, et 892 € pour les communes de la strate situées dans la région Auvergne-Rhône-Alpes. Le remboursement des emprunts représentait 83 € par an et par habitant dans la commune, comparable à la moyenne nationale de la strate (84 €).

6.4 Le fonds de roulement, le besoin de fonds de roulement et la trésorerie

Le montant de trésorerie est généralement jugé satisfaisant lorsqu'il est compris entre 30 et 90 jours de charges courantes, niveaux qui ont systématiquement été dépassés, parfois largement, sur l'ensemble de la période 2015-2021. Le niveau de trésorerie apparaît ainsi excessif sur l'ensemble de la période et tend à s'accroître fortement sur les quatre dernières années.

La commune qui n'effectue pas de suivi particulier de sa trésorerie, en dehors, selon l'ordonnateur, de la consultation régulière du compte 515, est invitée à le faire, notamment en ayant une vision prévisionnelle sur l'année afin d'anticiper les pics et creux éventuels.

⁶⁹ Charte de bonne conduite signée le 7 décembre 2009 entre les établissements bancaires prêteurs et les collectivités territoriales définissant une classification des emprunts de A1 à E5. La catégorie A1 correspond aux emprunts les moins risqués, à taux fixe ou variable simple notamment, la catégorie E5 aux emprunts dit structurés présentant les risques les plus élevés.

⁷⁰ Article 29 de la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Tableau n° 18 : Trésorerie

En milliers d'€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Fonds de roulement net global</i>	1 379	2 369	1 017	1 553	1 762	2 314	2 442
<i>- Besoin en fonds de roulement global</i>	322	- 59	- 101	- 122	- 61	- 39	- 531
=Trésorerie nette	1 057	2 428	1 118	1 675	1 823	2 353	2 973
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	104,7	244,8	107,2	154,7	164,5	214,0	254,2

Source : Comptes de gestion

ANNEXE - LES AUTORISATIONS D'ABSENCE

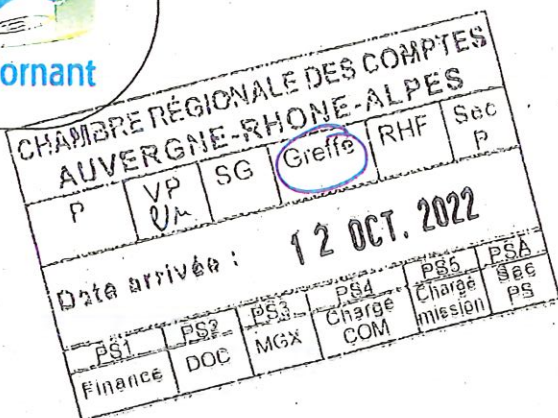
Tableau n° 19 : Autorisations exceptionnelles d'absence

EVÈNEMENTS	Nombre de jours d'absence commune de Mornant	Nombre de jours d'absence Etat
Naissance ou adoption	3	3
Mariage de l'agent	7	5
PACS de l'agent	1	5
Mariage d'un enfant	3	Néant
Mariage – Frère, sœur	1	Néant
Décès du conjoint ou concubin	5	3
Décès de l'enfant	5	5 ou 7*
Décès d'un parent	4	3
Décès des frères, sœurs, petits-enfants, grands-parents, gendre, belles filles et beaux-parents	3	Néant
Maladie ou accident nécessitant la présence d'un tiers sur présentation d'un certificat médical attestant de la nécessité de présence enfant, parents, beaux-parents, conjoint ou concubin de l'agent	5	3**
Maladie ou accident nécessitant la présence d'un tiers sur présentation d'un certificat médical attestant de la nécessité de présence grands-parents, frères et sœurs de l'agent	3	Néant
Garde d'enfant malade jusqu'à 16 ans ou handicapé sans limite d'âge	6	6
Rentrée scolaire jusqu'à la classe de 6 ^{ème} comprise	1 heure	Facilités horaires
Participation à un concours ou examen de la fonction publique territoriale	1 jour/an	Pas de texte, mais en pratique selon les ministères

Source : CRC d'après « Règles du temps de travail » adoptées par délibération du 14/06/2021 et portail de la fonction publique

* 5 jours ou 7 jours si l'enfant a moins de 25 ans, depuis la loi n° 2020-692 du 08/06/2020 visant à améliorer les droits des travailleurs et l'accompagnement des familles après le décès d'un enfant

** maladie très grave enfant, père ou mère, conjoint ou concubin



A 221188
Envoyé en préfecture le 22/12/2022
Reçu en préfecture le 22/12/2022
Publié le
ID : 069-216901413-20221219-D116_22-DE

Président

Chambre Régionale des Comptes Auvergne-Rhône-Alpes

124 – 126 boulevard Vivier MERLE

CS 23 624

69 503 LYON cedex 03

Objet : Réponse aux observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la Ville de MORNANT

Monsieur le Président,

Suite à la transmission du rapport d'observations définitives relatives au contrôle de ses comptes et sa gestion, la Ville de MORNANT tient tout d'abord à souligner le travail d'analyse réalisé par la Chambre mais aussi par les agents et les élus de la Ville pour répondre aux observations émises dans le cadre de ce contrôle qui aura duré près d'une année.

Alors que les Chambres régionales des comptes existent depuis 1986, c'est la première fois que la Ville de MORNANT est contrôlée à la différence de la plupart des villes moyennes qui ont généralement fait l'objet de 3 à 6 contrôles, et ont ainsi pu parfaire leur organisation administrative et financière.

Le contrôle de la Chambre a débuté concomitamment au recrutement d'une nouvelle direction générale qui a procédé à une réorganisation des services entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2022 et qui a engagé la Ville, avec les élus, dans un processus de formalisation de ses procédures internes ayant donné lieu à la tenue d'un Conseil municipal spécial le 12 septembre dernier.

La Chambre a d'ailleurs souligné dans son rapport « l'évolution positive depuis 2021 avec notamment l'arrivée d'une nouvelle équipe de direction » ainsi que « les démarches et les procédures élaborées avec promptitude » par la Ville de Mornant.

C'est ainsi que la quasi-totalité des 9 recommandations émises par la Chambre ont d'ores-et-déjà été satisfaites, ou sont en cours de réalisation pour une application en 2023 ainsi qu'en témoigne le tableau de suivi annexé à la présente.

Par ailleurs, la Chambre relève la très bonne santé financière de la Ville de Mornant en mentionnant « une situation financière saine » qui fait l'objet de plusieurs pages documentées et étayées.

La Chambre considère également que « la prévision est très prudente voire sous-estimée en recettes réelles », ce qui caractérise en réalité la politique menée par les élus de la Ville de Mornant, fondée sur une gestion financière non risquée, « en bon père de famille ».

Surtout, dans son analyse, la chambre évoque des taux d'imposition inchangés depuis 2005 malgré une évolution des charges de fonctionnement liées à une augmentation de la population de plus de 10% sur la période de contrôle.

La Chambre relève également que la gestion financière « permet à la commune de disposer de marges de manœuvre en termes d'investissement », que la capacité d'autofinancement nette « s'est

maintenue à un niveau satisfaisant sur l'ensemble de la période » parfaitement maîtrisé puisque le ratio de désendettement est seulement de « 4,2 ans (...) ce qui la place en deçà du seuil de 12 ans auquel la loi considère ce niveau comme étant critique ».

Concernant les ressources humaines, la Chambre salue les **nouvelles procédures mises en place par la Ville de Mornant** et relève que la **masse salariale est maîtrisée** puisqu'elle se situe bien en-deçà des valeurs des communes de la même strate et représente 400€ par habitant contre 537€ au niveau national soit 25% de moins, et ce, « *alors même que la commune ne fait appel à aucune délégation de service public* » et gère en direct l'ensemble des services à la population.

Au cours de son contrôle, la Chambre a relevé que la Ville s'est **engagée dans des secteurs essentiels pour ses habitants** comme en témoignent les subventions versées aux associations communales ou encore les nombreuses actions engagées par la municipalité pour faire face à la crise sanitaire du Covid-19 et aux défaillances de l'Etat.

La Chambre a également encouragé la Ville de Mornant à **poursuivre le renforcement de ses actions de mutualisation avec la Communauté de Communes du Pays Mornantais**, notamment dans le domaine juridique et de la commande publique, afin de renforcer la sécurisation des achats publics.

Sur ce dernier point, la Chambre s'est interrogée sur la régularité du recours à une centrale d'achat de fournitures de denrées alimentaires pour la restauration scolaire qui a été conclu par l'ancienne majorité municipale en 2012. Bien que ne partageant pas l'analyse juridique qui a été faite par la Chambre sur cette convention signée par l'ancien Maire, la Ville précise qu'un nouveau marché public sera prochainement lancé et s'attachera, dans le respect des règles de la commande publique, à recourir aux produits biologiques et issus de l'agriculture locale.

La passation de ce nouveau marché s'inscrira dans le cadre des nouvelles procédures d'achats de la Ville qui ont été consacrées par l'adoption à l'unanimité du **Guide de la commande publique de Mornant** lors du Conseil municipal du 12 septembre dernier, ce qui a été salué par la Chambre, qui « *encourage la commune à poursuivre la formalisation de ses procédures et la formation de ses agents* ».

Enfin, la Ville de Mornant prend acte des observations émises par la Chambre à l'encontre de l'ancienne direction générale qui pourront faire l'objet de développements ultérieurs et distincts de ce contrôle.

Ainsi, la Ville de Mornant retient que le contrôle de la Chambre Régionale des Comptes l'invite à **poursuivre son travail de formalisation des procédures internes, à maintenir sa nouvelle organisation administrative et à conserver sa bonne santé financière.**

Vous remerciant pour la qualité de nos échanges tout au long de ce contrôle,

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'expression de ma considération distinguée.

Le Maire
Renaud PFEFFER



PJ : Tableau de suivi des recommandations

TABEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE PAR LA VILLE DE MORNANT

N°	Recommandations de la Chambre	Réalisé	En cours de réalisation	Non réalisé	Commentaires de la Ville de Mornant
1	Respecter strictement la procédure de saisine du service des domaines préalablement aux délibérations portant acquisition ou cession de biens immobiliers	X			La Ville n'a jamais manqué à ses obligations de saisine du service des Domaines et a procédé à une démonstration auprès de la Chambre qui s'est bien fondée sur l'ancien seuil de 75.000 euros. En outre, le Conseil municipal a adopté un nouveau guide des procédures de cession et d'acquisition.
2	Formaliser et diffuser aux services les procédures majeures en matière de ressources humaines, de commande publique et de finances	X			La Ville a réalisé plusieurs Guides de procédure en matière de ressources humaines, de commande publique et de finances qui ont été adressés à la Chambre et diffusés aux agents et aux élus.
3	Veiller à ce que le conseil municipal délibère sur tout mandat spécial confié à un élu, préalablement à l'exécution de la mission réalisée par ce dernier dans l'intérêt communal	X			Le Conseil municipal a délibéré le 12 septembre 2022 pour déléguer cette compétence au Maire, conformément à la récente loi n° 2022-217 du 21 mars 2022, dite loi 3DS.
4	Respecter les exigences de transparence notamment en matière de mise en ligne des documents budgétaires, d'information du conseil municipal sur les décisions prises sur délégations par le maire, de publicité des données relatives à la commande publique	X			Toutes les décisions prises sur délégations par le Maire ont fait l'objet d'une information aux élus du Conseil municipal du 12 septembre 2022.

5	Mettre en conformité le temps de travail des agents avec la durée légale de 1607 heures par an	X	Le temps de travail des agents a été mis en conformité avec la durée légale dès le début de l'année 2022.
---	--	---	---

6	Procéder systématiquement aux entretiens d'évaluation annuels et s'y référer pour la détermination du CIA attribué annuellement aux agents	X	Dans le cadre de la nouvelle organisation des services et des nouvelles procédures en matière de ressources humaines, ces recommandations seront mises en œuvre dès la fin de l'année 2022.
---	--	---	---

7	Structurer et améliorer le processus d'achat en centralisant et homogénéisant le recueil des besoins et en formalisant les procédures	X	La Ville a recruté un gestionnaire chargé des finances et du suivi des marchés publics, a adopté un nouveau Guide de la commande publique et a formé ses agents et ses élus les 19 et 20 septembre 2022 au droit des marchés publics.
---	---	---	---

8	Respecter strictement les règles de la commande publique plu particulièrement dans la définition des besoins, la mise en concurrence et les critères d'appréciation des offres	X	La Ville a recruté un gestionnaire chargé des finances et du suivi des marchés publics, a adopté un nouveau Guide de la commande publique et a formé ses agents et ses élus les 19 et 20 septembre 2022 au droit des marchés publics.
---	--	---	---

9	Constituer systématiquement une provision dès l'ouverture d'un contentieux	X	Cette recommandation sera mise en œuvre dans le cadre des prochains documents budgétaires, étant précisé qu'à ce jour, aucun recours indemnitaire n'a été intenté à l'encontre la Ville de Mornant.
---	--	---	---





Envoyé en préfecture le 22/12/2022

Reçu en préfecture le 22/12/2022

Publié le

ID : 069-216901413-20221219-D116_22-DE



Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-auvergne-rhone-alpes>

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

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr