



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

COMMUNE DE SORBIERS (Département de la Loire)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 7 décembre 2021

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|----|
| SYNTHÈSE | 3 |
| RECOMMANDATIONS | 4 |
| RAPPEL DE LA PROCÉDURE..... | 5 |
| 1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE..... | 6 |
| 2 LA GOUVERNANCE | 6 |
| 2.1 Le fonctionnement du conseil municipal..... | 6 |
| 2.2 L'organisation administrative | 7 |
| 2.2.1 La formalisation générale des procédures | 7 |
| 2.2.2 L'attribution des subventions | 7 |
| 2.3 Conclusion intermédiaire | 9 |
| 3 LA QUALITÉ DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE | 10 |
| 3.1 La qualité de l'information financière | 10 |
| 3.1.1 La préparation budgétaire | 10 |
| 3.1.2 Les taux d'exécution budgétaire | 10 |
| 3.1.3 Les dépenses imprévues | 13 |
| 3.1.4 La fiabilité des annexes aux documents budgétaires | 14 |
| 3.2 La fiabilité des comptes | 14 |
| 3.2.1 La gestion patrimoniale et le suivi des immobilisations | 14 |
| 3.2.2 Les opérations de fin d'exercice | 15 |
| 3.3 Conclusion intermédiaire | 16 |
| 4 LA SITUATION FINANCIÈRE..... | 16 |
| 4.1 Le niveau d'autofinancement..... | 16 |
| 4.1.1 L'évolution des produits de gestion..... | 16 |
| 4.1.2 La fiscalité | 17 |
| 4.1.3 Les charges de gestion et de personnel..... | 19 |
| 4.1.4 La capacité d'autofinancement | 19 |
| 4.2 Le financement des investissements | 20 |
| 4.3 L'analyse bilancielle | 21 |
| 4.3.1 L'endettement | 21 |
| 4.3.2 Le fonds de roulement, le besoin de fonds de roulement et la trésorerie..... | 22 |
| 4.4 Conclusion intermédiaire | 22 |
| 5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES..... | 22 |
| 5.1 L'organisation de la fonction ressources humaines | 22 |
| 5.2 Les effectifs et la masse salariale..... | 23 |
| 5.3 Le temps de travail..... | 25 |
| 5.3.1 Une durée du temps de travail irrégulière..... | 25 |
| 5.3.2 Un régime d'autorisations d'absences irrégulier | 25 |
| 5.3.3 Les heures supplémentaires | 26 |
| 5.3.4 Le compte épargne-temps..... | 27 |

| | |
|--|----|
| 5.4 Le régime indemnitaire | 27 |
| 5.4.1 Les principaux contrôles réalisés en matière de payes | 27 |
| 5.4.2 La mise en place du RIFSEEP | 28 |
| 5.4.3 La prime COVID | 28 |
| 5.5 L'absentéisme | 29 |
| 5.6 Conclusion intermédiaire | 31 |
| 6 LA COMMANDE PUBLIQUE | 31 |
| 6.1 L'organisation générale et la performance de la fonction achat | 31 |
| 6.1.1 Organisation et gestion de la commande publique | 31 |
| 6.1.2 Une publication des données essentielles depuis 2019 | 32 |
| 6.2 L'effectivité de la mise en concurrence | 32 |
| 6.2.1 Le contrôle de certains marchés | 33 |
| 6.3 Conclusion intermédiaire | 35 |

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion, pour les exercices 2015 et suivants, de la commune de Sorbiers. La commune fait partie de la métropole de Saint-Étienne et compte 8 190 habitants.

Le contrôle de la chambre fait apparaître une gestion globalement sérieuse de la commune. La bonne tenue des comptes et des budgets donne une image fidèle et sincère de sa situation financière.

Cette dernière apparaît globalement saine. La commune dégage une épargne lui permettant de financer la majeure partie de ses investissements. Le recours à l'emprunt reste ainsi mesuré et le niveau d'endettement reste de ce fait satisfaisant.

Cependant, la chambre a noté que les charges ont augmenté plus rapidement que les ressources sur les cinq dernières années, l'explication résidant dans la forte hausse des emplois communaux, justifiés en partie par le renforcement des services offerts aux habitants. La commune devra à l'avenir être vigilante à maîtriser l'évolution de ses charges, sa marge de manœuvre fiscale, réduite aux seuls taux des taxes foncières sur les propriétés bâties et non-bâties, étant limitée.

Pour cela, la commune dispose de marges de progrès lui permettant de générer des économies. C'est notamment le cas du temps de travail des agents, qui disposent de trois jours de congés irréguliers et qui ne respectent pas la durée de 1 607 heures annuelles. C'est également le cas de l'absentéisme dont le taux est près de deux fois supérieur à celui observé dans le reste des collectivités territoriales, en raison, principalement, de congés de longue maladie.

Enfin, pour la commande publique, la commune de Sorbiers devra mettre en place une procédure de recensement des besoins et la computation. Elle devra également veiller à conserver l'ensemble des documents justifiant d'une consultation.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Formaliser des procédures écrites en matière de ressources humaines, de commande publique et de finances.

Recommandation n° 2: Valoriser les prestations en nature accordées dans les documents budgétaires.

Recommandation n° 3 : Détailler les informations rétrospectives et prospectives en matière de dépenses de personnel.

Recommandation n° 4 : Améliorer la qualité de la prévision budgétaire et étayer dans les délibérations correspondantes les motifs ayant conduit à des taux de réalisation dégradés.

Recommandation n° 5 : Mentionner dans les rapports d'orientations budgétaires, l'ensemble des opérations faisant l'objet d'un suivi en AP-CP.

Recommandation n° 6 : Fiabiliser les opérations de fin d'exercice en mettant en place un calendrier et une procédure de recensement des charges et des produits à rattacher.

Recommandation n° 7 : Prendre une nouvelle délibération sur le temps de travail et régulariser le temps de travail des cadres qui ne repose sur aucune base.

Recommandation n° 8 : Mettre fin sans délai à l'octroi des deux journées du maire et de la journée pour fête patronale.

Recommandation n° 9 : Prendre une délibération sur les autorisations spéciales d'absence.

Recommandation n° 10 : Mettre fin au versement de la prime de fin d'année et l'intégrer au sein du RIFSEEP.

Recommandation n° 11 : Procéder au recensement des besoins et à la computation des seuils.

RAPPEL DE LA PROCÉDURE

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Sorbiers pour les exercices 2015 et suivants, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 11 février 2021, adressée à Mme Marie-Christine THIVANT, maire de la commune depuis le 19 novembre 2018 et réélue en 2020. M. Raymond JOASSARD, maire de la commune sur la période contrôlée du 1^{er} janvier 2015 au 18 novembre 2018, a également été informé par courrier du 22 février 2021.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- les caractéristiques de la commune ;
- la qualité de l'information financière ;
- la régularité budgétaire et fiabilité comptable ;
- la situation financière ;
- la gouvernance et ressources humaines ;
- les relations avec les organismes tiers ;
- les marchés publics et opérations d'investissement.

L'entretien de fin d'instruction, prévu par l'article L. 243 1 al.1 du code des juridictions financières, a eu lieu le 24 juin 2021 en présence de Mme THIVANT et de M. JOASSARD.

Le rapport d'observations provisoires, délibéré le 22 juillet 2021, a été adressé le 2 septembre 2021 à Mme Thivant, maire de Sorbiers et à M. Joassard, son prédécesseur, ainsi qu'aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 7 décembre 2021, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

La commune de Sorbiers est située dans le département de la Loire, à 50 kilomètres au sud de Lyon, et à 10 kilomètres au nord de Saint-Etienne, aux portes du parc naturel régional du Pilat.

Au 1^{er} janvier 2020, 8 190 Sorbérans y étaient recensés. Elle relève de la strate des communes de 5 000 à 10 000 habitants.

La commune est membre de la métropole de Saint-Etienne, qui regroupe 53 communes et une population de plus de 400 000 habitants. La métropole exerce principalement les compétences dans les domaines suivants : mobilités, déchets, eau, développement économique, aménagement du territoire et grands équipements. Sur les 123 conseillers métropolitains, deux sont des élus de Sorbiers.

Les principaux équipements de la commune sont constitués du complexe sportif Valjoly (piscine, salles omnisports, terrains de sports) et de l'espace culturel l'Échappé, qui accueille un théâtre et des salles de cours de danse et de musique.

Tableau n° 1 : Principales données organisationnelles et financières au 31 décembre 2020

| | | | |
|---|------------------------|---------------------------------------|--------------------|
| Population | 8 190 habitants | Effectifs | 108 ETP |
| Recettes de fonctionnement (en €) | 8 378 214 € | Dépenses d'investissement en € | 2 149 913 € |
| Charges de personnel (en €) | 3 823 702 € | Recettes d'investissement en € | 1 983 929 € |
| Excédent brut de fonctionnement (en €) | 1 129 000 € | | |

Source : *compte administratif 2020.*

2 LA GOUVERNANCE

2.1 Le fonctionnement du conseil municipal

L'élection du conseil municipal et du maire ont eu lieu conformément au décret du 14 mai 2020¹. Conformément à l'article L. 2121-7 du CGCT, une lecture de la charte de l'élu local a été faite en séance.

¹ Décret n° 2020-571 du 14 mai 2020 définissant la date d'entrée en fonction des conseillers municipaux et communautaires élus dans les communes dont le conseil municipal a été entièrement renouvelé dès le premier tour des élections municipales et communautaires organisé le 15 mars 2020.

Le conseil municipal a adopté un règlement intérieur par délibération du 30 septembre 2020 et s'est réuni selon une périodicité respectant les dispositions de l'article L. 2121-7 du CGCT qui impose un minimum d'une réunion par trimestre.

Les indemnités de fonction versées au maire et aux adjoints ont été déterminées conformément aux articles L. 2123-20 et suivants du CGCT et n'appellent aucune remarque.

2.2 L'organisation administrative

2.2.1 La formalisation générale des procédures

La collectivité dispose d'une procédure écrite sommaire, dans un format « diaporama », pour le paiement des factures et l'organisation de la commande publique. Elle dispose également d'un guide d'utilisation de son logiciel dédié aux finances.

Plusieurs points de vigilance y figurent mais certains éléments essentiels, tels que la date limite d'engagement des dépenses n'y figurent pas, ce qui complexifie les opérations de rattachement des charges et de recensement des restes à réaliser en fin d'exercice.

En matière de commande publique, aucun recensement des besoins, ni aucun calendrier n'a été établi, ce qui ne permet pas d'assurer la computation des seuils, et donc d'opter pour la bonne procédure de passation et de publicité.

Enfin, en matière de ressources humaines, aucune procédure formalisée n'encadre les processus de recrutement et de la paye.

La chambre recommande de formaliser les principaux processus en matière de ressources humaines, de finances et de commande publique, ce que la commune a commencé à formaliser dans ce dernier cas.

2.2.2 L'attribution des subventions

2.2.2.1 Un montant de subventions en hausse

La commune a systématiquement conventionné avec les entités bénéficiant de subventions supérieures à 23 000 € par an², ce qui concerne trois associations :

- la crèche « les Petits Filous » (225 000 €) ;
- le centre de loisirs (127 000 €) ;
- le centre académique et populaire de musique (52 300 €).

Le montant des subventions accordées par la commune a augmenté de près de 8 % sur la période.

² Décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pris en application de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Tableau n° 2 : Montant des subventions versées aux personnes de droit privé

| En € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Évol. |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|
| Subventions aux personnes de droit privé | 495 574 | 486 441 | 502 011 | 510 943 | 519 084 | 533 539 | + 7,66 % |

Source : comptes de gestion

2.2.2.2 L'information délivrée aux élus et aux citoyens

Le compte administratif doit comporter une annexe B1-7 qui recense notamment la liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions. Bien que présente pour chaque exercice, sauf en 2019, il apparaît que, ni les comptes administratifs, ni les conventions conclues avec les associations ne valorisent les avantages en nature dont elles bénéficient. C'est notamment le cas du centre de loisirs et de l'association « les Petits Filous » qui bénéficient gratuitement des locaux mis à leur disposition.

Par ailleurs, l'article 2 du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017³ prévoit la mise à disposition du public des données essentielles figurant dans la convention « *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, qui s'applique aux conventions conclues à compter du 1^{er} août 2017, n'est pas respectée.

La chambre recommande à la collectivité de se conformer à cette obligation et de faire figurer, dans les documents budgétaires et les conventions, les avantages en nature qu'elle accorde à des tiers. En réponse, l'ordonnateur a indiqué avoir publié la liste des subventions accordées aux associations sur le site internet de la commune. Il s'engage, en outre, à valoriser les avantages en nature qui leur sont accordées dans les futurs contrats d'objectifs et de moyens.

2.2.2.3 Le contrôle de l'utilisation des subventions par la commune

Les organismes de droit privé ayant reçu annuellement de l'ensemble des autorités administratives une subvention d'un montant supérieur à 153 000 € doivent faire certifier leurs comptes. Ils doivent communiquer à la commune les comptes annuels accompagnés du rapport du commissaire aux comptes et publier ces éléments sur le site internet du Journal Officiel dédié aux associations.

Cette dernière obligation a été respectée jusqu'en 2016 pour l'association « les Petits Filous ».

L'ordonnateur a précisé que le contrôle des rapports annuels des associations était effectué en cours d'année, lorsque celles-ci adressaient leurs demandes de subventions. Ce contrôle est cependant peu effectif dans la mesure où la commune ne dispose pas de l'ensemble des documents financiers pour le mener à bien.

³ 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° 2000-21 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

La chambre invite donc la commune à exiger l'ensemble des documents nécessaires aux contrôles mais également à mener une réflexion sur le niveau des disponibilités des associations pour ajuster le niveau des subventions. En effet, fin 2019, la crèche disposait ainsi de 224 000 € de valeurs mobilières de placement et disponibilités et l'école de musique de 111 000 €.

L'article 1^{er} de la loi n° 2021-875 du 1^{er} juillet 2021 visant à améliorer la trésorerie des associations, qui modifie l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, prévoit que les conventions de subventionnement définissent les conditions dans lesquelles l'organisme, s'il est à but non lucratif, peut conserver tout ou partie d'une subvention n'ayant pas été intégralement consommée. La chambre invite la commune à se saisir de ces nouvelles dispositions.

2.2.2.4 La non publication des rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants

L'article 20 de la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif précise que *« les associations dont le budget annuel est supérieur à 150 000 € et recevant une ou plusieurs subventions de l'État ou d'une collectivité territoriale dont le montant est supérieur à 50 000 € doivent publier chaque année dans le compte financier les rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants bénévoles et salariés ainsi que leurs avantages en nature »*.

Cette obligation n'a été remplie ni pour le centre de loisirs, dont les budgets 2017 étaient de 461 000 €, ni pour l'association « les Petits Filous » dont les produits d'exploitation ont atteint 732 000 € en 2019, ni pour l'école de musique, dont les recettes étaient de 249 000 € en 2018.

2.3 Conclusion intermédiaire

Les indemnités versées aux élus n'appellent aucune remarque. Le fonctionnement des services pourrait être mieux sécurisé si les principaux processus étaient formalisés. Enfin, la commune devra respecter l'ensemble des règles régissant les relations avec les associations qu'elle subventionne.

3 LA QUALITÉ DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

3.1 La qualité de l'information financière

3.1.1 La préparation budgétaire

Les obligations relatives aux débats sur les orientations budgétaires (DOB) et au vote du budget primitif et du compte administratif ont toutes été respectées.

Les DOB proposent systématiquement une analyse rétrospective, détaillant les évolutions les plus notables en matière de produits et de charges (attribution de compensation, dotation de solidarité communautaire, fonds de péréquation intercommunal). Un certain nombre de thèmes y sont évoqués, tels que l'endettement, la fiscalité et les garanties d'emprunt.

En tant que de besoin, les DOB ont également utilement informé les élus des évolutions législatives générales concernant les budgets locaux.

Il serait toutefois de bonne gestion que les DOB explicitent davantage les évolutions en matière de dépenses de personnel. Celui relatif au budget 2017 n'a pas abordé, à titre prospectif, l'évolution des charges de personnel (+ 9 %), dont certains facteurs d'évolution étaient connus (modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations).

La chambre recommande de détailler davantage les informations rétrospectives et prospectives en matière de dépenses de personnel, afin de permettre aux élus d'appréhender les raisons de l'évolution des dépenses de personnel, qui représentent à elles seules près de 55 % des charges de fonctionnement.

3.1.2 Les taux d'exécution budgétaire

Le rapport entre les crédits ouverts et les crédits effectivement consommés, tels qu'ils figurent aux comptes administratifs au terme de chaque exercice, permet d'apprécier la qualité de la prévision et de l'exécution budgétaires.

3.1.2.1 En section de fonctionnement

En recettes, les taux d'exécution sont satisfaisants avec une moyenne de 103 % sur la période. Toutefois, bien que des décisions modificatives interviennent souvent au dernier trimestre, les prévisions de recettes ressortent éloignées des résultats finaux.

En 2019 par exemple, près de 188 000 € de crédits ont été annulés en recettes au titre des dotations, subventions et participations, dont 123 000 € de dotations de solidarité rurale et 45 000 € de dotation nationale de péréquation. En revanche, 50 000 € de plus que prévus ont été perçus au titre du fonds de péréquation des ressources communales et 129 000 € au titre des dotations forfaitaires, alors que ces montants sont en principe connus en fin d'année.

Tableau n° 3 : Taux de réalisation des recettes réelles de fonctionnement

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|----------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|----------------|
| Budget primitif | 8 052 849 | 8 421 845 | 7 822 629 | 7 876 180 | 8 001 892 | 8 161 386 |
| Budget modifié | 8 233 760 | 7 962 310 | 7 984 610 | 7 876 180 | 8 001 892 | 8 161 386 |
| Compte administratif | 8 417 917 | 8 286 532 | 8 122 006 | 8 173 613 | 8 316 018 | 8 378 214 |
| Taux de réalisation | 102,24 % | 104,07 % | 101,72 % | 103,78 % | 103,93 % | 102,6 % |

Source : CRC Auvergne-Rhône-Alpes à partir des comptes administratifs et des budgets primitifs

En dépenses, le taux d'exécution est correct avec une moyenne de 92 %.

Tableau n° 4 : Taux de réalisation des dépenses réelles de fonctionnement

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|----------------------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------|
| Budget primitif | 7 220 194 | 8 047 635 | 7 778 276 | 8 045 455 | 7 773 922 | 8 164 856 |
| Budget modifié | 7 587 717 | 7 640 205 | 7 893 382 | 8 045 455 | 7 773 922 | 8 163 843 |
| Compte administratif | 7 011 468 | 7 238 148 | 7 415 635 | 7 116 214 | 7 182 647 | 7 283 793 |
| Taux de réalisation | 92,4 % | 94,74 % | 93,95 % | 88,45 % | 92,39 % | 89,2 % |

Source : CRC Auvergne-Rhône-Alpes à partir des comptes administratifs et des budgets primitifs

L'ordonnateur a reconnu ces écarts et les a notamment expliqués par des problèmes de ressources humaines et l'absence de formalisation des procédures, qui ont entraîné des erreurs d'imputation comptable et de suivi, tout particulièrement en 2019.

3.1.2.2 En section d'investissement

3.1.2.2.1 La gestion en autorisation de programme et crédits de paiement

La commune de Sorbiers n'élabore ni ne présente aucun programme pluriannuel d'investissement, malgré près de 10 M€ de dépenses entre 2015 et 2020.

Elle fait usage de la procédure des autorisations de programme et des crédits de paiement (AP/CP) permise par l'article L. 2311-3 du CGCT, lequel les définit de la manière suivante : « les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées pour le financement des investissements. Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes ».

Cette procédure permet à la commune de ne pas faire supporter à son budget l'intégralité d'une dépense pluriannuelle dès la première année d'exécution d'une opération, mais les seuls paiements à effectuer au cours d'un exercice. En lissant le besoin en CP sur un échéancier pluriannuel, elle reporte sur les exercices suivants les CP non encore utilisés qui deviennent alors des restes à réaliser (RAR).

Tableau n° 5 : Autorisations de programme et crédits de paiement

| Programmation Pluriannuelle budgétée en AP/CP | Autorisation de programme | Crédit de paiement 2017 | Crédit de paiement 2018 | Crédit de paiement 2019 | Crédit de paiement 2020 | Crédit de paiement 2021 |
|---|---------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Extension du cimetière du bourg | 681 100 € | 18 100 € | 555 000 € | 108 000 € | - | - |
| Rénovation école maternelle Pâtissier | 593 300 € | 3 200 € | 38 100 € | 552 000 € | - | - |
| Rénovation mairie | 1 025 000 € | | 21 000 € | 239 800 € | 566 200 € | 198 000 € |
| Salle Félicien Chabrol | 990 000 € | | | 20 000 € | 20 000 € | 950 000 € |
| Construction d'une Médiathèque | 1 015 000 € | | | 15 000 € | 500 000 € | 500 000 € |
| TOTAL PROGRAMME | 4 304 400 € | 21 300 € | 614 100 € | 934 800 € | 1 086 200 € | 1 648 000 € |

Source : DOB 2019

Plusieurs remarques peuvent être formulées. Alors-même que le DOB 2018 fait état du vote d'AP-CP depuis 2017, les programmes suivis selon ce mode de gestion n'ont commencé à être détaillés qu'à compter du budget primitif 2019.

Ensuite, des incohérences existent entre les montants figurant dans les ROB et dans les budgets primitifs. Le DOB 2018 fait ainsi état de 120 000 € d'AP-CP votés dès 2017, or le BP 2017 relatant cette opération ne mentionne aucune prévision.

Enfin, l'opération relative à l'éclairage public n'apparaît, quant à elle, dans aucun des ROB.

3.1.2.2.2 Des taux de réalisation perfectibles

La gestion en AP-CP devrait, en théorie, améliorer le taux de réalisation des opérations d'investissement et rapprocher le budget primitif du compte administratif.

En dépenses, les taux de réalisation sont perfectibles avec 56 % en moyenne sur la période 2015-2019, et seulement 46 % en 2018, en raison du report de plusieurs acquisitions et de la construction de la salle Félicien Chabrol. Toutefois, la délibération approuvant le compte administratif 2018 ne présente qu'une liste des principales réalisations en matière d'investissement. Aucune information sur les causes des annulations de certains programmes n'est donnée, ni, non plus, de ce fait, sur la faiblesse des taux de réalisation.

Tableau n° 6 : Taux de réalisation des dépenses réelles d'investissement

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|----------------------------|----------------|----------------|---------------|-------------|---------------|---------------|
| Budget primitif | 2 067 325 | 3 606 264 | 3 157 570 | 3 920 187 | 4 179 154 | 3 239 339 |
| Budget modifié | 2 915 129 | 3 070 011 | 4 070 445 | 3 920 187 | 3 364 994 | 3 239 339 |
| Compte administratif | 1 720 518 | 1 705 048 | 2 218 251 | 1 803 956 | 2 136 248 | 2 149 913 |
| Taux de réalisation | 59,02 % | 55,54 % | 54,5 % | 46 % | 63,5 % | 66,4 % |

Source : CRC Auvergne-Rhône-Alpes à partir des comptes administratifs et des budgets primitifs

Les taux de réalisation en recettes s'en trouvent affectés. L'abandon de certains projets a ainsi conduit à ne pas recourir à l'emprunt correspondant, comme ce fut le cas en 2018, avec 1,4 M€ de dette n'ayant finalement pas été souscrite.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a précisé qu'un comité mensuel de suivi des dépenses d'équipement, composé du maire, de l'adjoint aux finances, de la direction générale, de la direction des finances et de la commande publique et des chefs de projet concernés, se réunissait depuis 2017.

Tableau n° 7 : Taux de réalisation des recettes réelles d'investissement

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|----------------------------|-------------|----------------|----------------|----------------|---------------|---------------|
| Budget primitif | 1 234 670 | 2 475 920 | 1 861 154 | 1 861 443 | 2 415 925 | 2 054 050 |
| Budget modifié | 3 137 944 | 2 007 773 | 2 727 154 | 1 861 443 | 2 415 925 | 2 054 050 |
| Compte administratif | 2 541 998 | 1 315 745 | 2 603 487 | 415 644 | 2 162 067 | 1 983 929 |
| Taux de réalisation | 81 % | 65,53 % | 95,47 % | 22,33 % | 89,5 % | 96,6 % |

Source : CRC Auvergne-Rhône-Alpes à partir des comptes administratifs et des budgets primitifs.

3.1.3 Les dépenses imprévues

En application de l'article L. 2322-2 du CGCT, des crédits pour dépenses imprévues en fonctionnement et en investissement peuvent être employés par le maire uniquement « *pour faire face à des dépenses en vue desquelles aucune dotation n'est inscrite au budget* ». Ce dernier doit rendre compte au conseil municipal, avec les pièces justificatives à l'appui, de l'emploi de ces crédits, dès la première séance qui suit l'ordonnancement de chaque dépense.

Ces crédits ne peuvent être supérieurs à 7,5 % des dépenses réelles prévisionnelles de la section correspondante, plafond respecté par la commune.

Cependant, aucun des crédits ouverts depuis 2015 n'a été consommé. Leur inscription semble avoir eu pour objectif d'équilibrer le budget.

En réponse, la commune a précisé que les dépenses imprévues inscrites aux budgets avaient vocation à financer des acquisitions foncières et immobilières importantes pour le développement de la commune et gagner ainsi en réactivité face aux différentes opportunités. Elle ajoute qu'un montant de 200 000 € est destiné à répondre au risque de découverte d'amiante et de pollution des sols dans la démolition de l'ex-site industriel Isochrome.

La chambre rappelle à la commune de Sorbiers que les dépenses imprévues ne doivent servir qu'à financer des dépenses en vue desquelles aucune dotation n'est inscrite au budget et que des « *opérations foncières et immobilières importantes* » ne remplissent pas cette condition. Enfin, s'agissant du risque amiante, et conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14, celui-ci doit faire l'objet de provisions pour désamiantage (compte 158).

Tableau n° 8 : Dépenses imprévues

| en € | 2015 | | 2016 | | 2017 | | 2018 | | 2019 | | 2020 | |
|----------------|---------|----|-------|----|---------|----|---------|----|---------|----|---------|----|
| | BP | CA | BP | CA | BP | CA | BP | CA | BP | CA | BP | CA |
| Fonctionnement | 199 023 | 0 | 3 364 | 0 | 114 123 | 0 | 486 489 | 0 | 200 000 | 0 | 200 000 | |
| Investissement | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 200 000 | 0 | 0 | 0 | 0 | |

Source : budgets primitifs et comptes administratifs

La chambre recommande à la commune d'améliorer la qualité de ses prévisions budgétaires et d'explicitier, lors des débats d'orientations budgétaires, les motifs ayant conduit à des taux de réalisation dégradés. Enfin, il est recommandé de faire état de l'ensemble des opérations suivies en AP-CP dans les documents budgétaires.

3.1.4 La fiabilité des annexes aux documents budgétaires

Les annexes règlementaires aux budgets et comptes administratifs, prévues aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT, visent à compléter l'information des élus et des tiers.

Les annexes relatives à l'emprunt sont renseignées dans les comptes administratifs et il a été possible de vérifier leur concordance avec les comptes de gestion. Des écarts faisant suite à des renégociations subsistent encore (198 862 € en 2019) et doivent être corrigés sans délai.

3.2 La fiabilité des comptes

3.2.1 La gestion patrimoniale et le suivi des immobilisations

La chambre a procédé à plusieurs contrôles visant à identifier les éléments comptables qui altéreraient la fiabilité et la sincérité des comptes de la commune (comptes d'imputation provisoire, intégration des travaux aux comptes d'immobilisation, participations et autres immobilisations financières, amortissements) et n'a relevé aucune irrégularité.

La chambre relève une bonne pratique consistant à réaliser un inventaire physique du patrimoine de la commune afin de mettre à jour celui-ci périodiquement. Elle constate cependant qu'en raison de l'absence d'un calendrier et de procédures formalisées, elle n'a pas fait valoir ses droits à remboursement, en 2019, d'une partie de la TVA dont elle s'est acquittée dans le cadre de travaux réalisés par ses propres services.

3.2.2 Les opérations de fin d'exercice

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

Réservée à la section de fonctionnement, la procédure de rattachement des charges permet de relier les dépenses à l'exercice durant lequel le bien ou le service correspondant a été livré ou réalisé, selon le principe du service fait, et non à l'exercice de facturation. Il en est de même pour les produits. La procédure de rattachement ne présente un intérêt que si elle a une influence significative sur le résultat.

Un état des charges (78 238 €) et des produits rattachés (43 192 €) a uniquement été signé au titre de l'exercice 2019. Il n'a été trouvé trace d'aucun autre état signé de 2015 à 2018, ce qui a nécessairement conduit à modifier le résultat des exercices concernés.

L'ordonnateur a indiqué sa volonté de mettre en place une date limite d'engagement des dépenses, afin de faciliter les opérations de fin d'exercice.

3.2.2.2 Les restes à réaliser

L'évaluation correcte des restes à réaliser (RAR), tant en dépense qu'en recette, détermine un résultat global sincère donnant une image fidèle de l'année comptable écoulée.

En dépenses, les RAR correspondent à des dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice et justifiées par des contrats, conventions, marchés et/ou bons de commandes signés. Il s'agit pour l'essentiel de dépenses d'équipement.

Contrairement à la maquette réglementaire, ils ne figurent pas dans la partie I-B des comptes administratifs. La commune a toutefois produit des états détaillés de manière distincte.

Tableau n° 9 : Restes à réaliser (dépenses d'investissement)

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------|
| RAR dépenses d'équipement (c/20, 21 et 23) | 306 001 | 341 417 | 716 778 | 296 159 | 260 778 | NC |
| Total dépenses réelles d'investissement | 1 720 518 | 1 705 048 | 2 218 251 | 1 803 956 | 2 136 248 | NC |
| RAR / dépenses d'investissement | 17,8 % | 20 % | 32,3 % | 16,4 % | 12,2 % | |

Source : comptes de gestion

En recettes, les RAR correspondent à des recettes certaines n'ayant pas encore donné lieu à l'émission d'un titre au 31 décembre de l'exercice et justifiées par des arrêtés attributifs de subventions, conventions, délibérations ou contrats d'emprunt.

Tableau n° 10 : Restes à réaliser (recettes d'investissement)

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|-----------|-----------|-----------|---------|-----------|------|
| RAR subventions d'investissement (c/13) | 33 740 | 654 740 | 24 740 | 24 740 | 281 127 | NC |
| Total recettes réelles d'investissement | 2 541 998 | 1 315 745 | 2 603 487 | 415 644 | 2 162 067 | NC |
| RAR / recettes d'investissement | 1,3 % | 49,8 % | 1 % | 6 % | 13 % | |

Source : comptes de gestion

La chambre recommande d'améliorer la gestion des opérations de fin d'exercice en mettant en place un calendrier ainsi qu'une procédure de recensement des charges et des produits à rattacher.

3.3 Conclusion intermédiaire

La chambre n'a relevé aucun élément qui altérerait la fiabilité et la sincérité des comptes de la commune. Les rapports sur les orientations budgétaires doivent comporter plus de détails et d'éléments explicatifs de certaines variations et de leurs causes. Enfin, un calendrier budgétaire et comptable doit être défini, afin de sécuriser les opérations de fin d'exercice.

4 LA SITUATION FINANCIÈRE

Outre le budget principal, la commune de Sorbiers dispose d'un budget annexe dédié au centre communal d'action sociale (CCAS) et d'un autre dédié aux pompes funèbres, qui représentent 2,63 % du total des recettes de fonctionnement. L'analyse financière qui suit concerne uniquement le budget principal.

4.1 Le niveau d'autofinancement

4.1.1 L'évolution des produits de gestion

Entre 2015 et 2020, les produits de gestion ont progressé de 0,6 % en moyenne par an. L'évolution des ressources fiscales (+ 523 000 €) a compensé la baisse de la fiscalité reversée à la commune (- 358 000 €). La baisse de 400 000 € de l'attribution de compensation en 2016 est la conséquence du transfert de compétences à la communauté d'agglomération (assainissement, eau...).

En réponse, la commune souligne qu'entre 2015 et 2020, elle a subi une baisse cumulée de 316 000 € de sa dotation globale de fonctionnement (- 44 %) et qu'entre 2016 et 2017, en raison des nouveaux contrats enfance de la Caisse nationale d'allocations familiales, elle a vu ses recettes baisser de 286 000 €.

Tableau n° 11 : Évolution des produits de gestion

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Var. annuelle moyenne |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------------------|
| Produits de gestion | 7 941 380 | 7 858 654 | 7 941 470 | 8 033 468 | 8 145 822 | 8 042 936 | 0,3 % |
| Dont ressources fiscales propres | 4 233 920 | 4 310 829 | 4 613 635 | 4 577 077 | 4 688 219 | 4 756 920 | 2,4 % |
| Dont ressources d'exploitation | 451 471 | 592 538 | 645 561 | 760 493 | 772 731 | 657 604 | 7,8 % |
| Dont ressources institutionnelles | 1 429 023 | 1 579 696 | 1 284 130 | 1 284 154 | 1 243 250 | 1 212 011 | - 3,2 % |
| Dont production immobilisée, travaux en régie | 74 612 | 29 345 | 33 411 | 8 234 | 0 | 22 575 | - 21,3 % |
| Dont fiscalité reversée | 1 752 354 | 1 346 246 | 1 364 733 | 1 389 510 | 1 441 622 | 1 393 827 | - 4,5 % |

Source : comptes de gestion

4.1.2 La fiscalité

Selon les dernières données de l'INSEE disponibles, la commune de Sorbiers comptait 3 307 résidences principales en 2017, soit 94 % du parc de logements, occupées à 74,50 % par des propriétaires. Entre 2015 et 2020, les ressources fiscales ont progressé de manière dynamique, de 2,4 % par an en moyenne, pour atteindre 4,75 M€. Ces recettes proviennent en majorité de la taxe sur le foncier bâti (TFB).

Tableau n° 12 : Produits de la fiscalité directe

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Var. annuelle moyenne |
|------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------------------------|
| Taxe d'habitation | 1 644 722 | 1 734 365 | 1 727 099 | 1 754 271 | 1 788 436 | 1 844 769 | 2,12 % |
| Taxe sur le foncier bâti | 2 135 506 | 2 189 637 | 2 239 326 | 2 335 736 | 2 392 551 | 2 468 304 | 2,95 % |
| Taxe sur le foncier non bâti | 31 678 | 32 069 | 31 231 | 31 901 | 33 969 | 33 577 | 1,22 % |

Source : états fiscaux 1259

Le produit de la fiscalité est le résultat d'un taux de fiscalité voté par la commune, appliqué à des bases fiscales. Pour la taxe d'habitation, elles étaient de 1 688 € par habitant contre 1 393 € pour la strate en 2019, et de 1 206 € contre 1 302 € pour la TFB.

Tableau n° 13 : Bases fiscales

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Taxe d'habitation | 13 305 932 | 13 223 527 | 13 264 726 | 13 453 000 | 13 821 684 | 14 147 000 |
| Taxe sur le foncier bâti | 9 084 835 | 9 201 075 | 9 312 730 | 9 620 000 | 9 877 897 | 10 166 000 |
| Taxe sur le foncier non bâti | 56 910 | 57 560 | 56 006 | 57 820 | 61 292 | 60 100 |

Source : états fiscaux 1259

Les taux sont, quant à eux, inférieurs à la strate pour la taxe d'habitation (13,04 % contre 15,29 %) et supérieurs pour la TFB (24,28 % contre 20,96 %).

Tableau n° 14 : Taux de fiscalité

| en % | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Taxe d'habitation | 12,61 | 12,85 | 12,91 | 13,04 | 13,04 | - |
| Taxe sur le foncier bâti | 23,48 | 23,92 | 24,04 | 24,28 | 24,28 | 24,28 |
| Taxe sur le foncier non bâti | 55,87 | 55,87 | 55,87 | 55,87 | 55,87 | 55,87 |

Source : états fiscaux 1259

Avec la réforme de la taxe d'habitation, qui à compter de l'exercice 2021 n'est plus perçue par la commune, cette dernière bénéficiera d'une compensation égale à la somme des trois termes suivants :

- le produit entre les bases communales de taxe d'habitation sur les résidences principales de 2020 et le taux de taxe d'habitation appliqué en 2017 sur le territoire de la commune ;
- les compensations d'exonérations de taxe d'habitation versées en 2020 à la commune ;
- le montant annuel moyen des rôles supplémentaires de taxe d'habitation sur les résidences principales émis en 2018, 2019 et 2020 au profit de la commune.

En 2021, la commune subira la perte du produit de la taxe d'habitation, qui sera compensé par la part de la taxe foncière que percevait auparavant le département. La commune devrait percevoir 3,8 M€ contre 4,13 M€ avant la réforme. Elle percevra donc un complément chaque année, par application d'un coefficient correcteur, pour lui garantir une stabilité de ses ressources fiscales.

Tableau n° 15 : Mécanisme de compensation de la taxe d'habitation

| Ressource de taxe d'habitation sur les résidences principales | Produit de foncier bâti communal | Ressource de taxe d'habitation et produit de foncier bâti communal | Produit de foncier bâti départemental transféré à la commune | Produit de foncier bâti (anciennes parts communale et départementale) après transfert | Coefficient correcteur | Produit du foncier bâti après application du coefficient |
|---|----------------------------------|--|--|---|------------------------|--|
| (1) | (2) | (1+2) | (3) | (2+3) | (1+2)/(2+3) | (4) |
| 1 794 536 € | 2 343 347 € | 4 137 883 € | 1 463 799 € | 3 807 146 € | 1,087 | 4 137 883 € |

Source : trésorerie de Sorbiers

Par conséquent, et étant donné le taux actuel de la TFB, nettement supérieur à celui de la strate, la commune de Sorbiers ne dispose plus que d'une marge de manœuvre limitée en matière fiscale.

4.1.3 Les charges de gestion et de personnel

Les charges de gestion (+ 2,3 %) ont progressé à un rythme moyen annuel plus soutenu que les produits (+ 0,3 %), tirées principalement par la progression des charges de personnel (+ 3,2 %). L'ordonnateur l'explique par le recrutement d'agents en charge des activités périscolaires.

Tableau n° 16 : Évolution des charges de gestion

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Var. annuelle moyenne |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------------------|
| Charges de gestion | 6 464 305 | 6 606 641 | 7 165 317 | 7 075 862 | 7 077 180 | 6 913 420 | 2,3 % |
| <i>Dont charges à caractère général</i> | 1 736 035 | 1 733 552 | 1 965 513 | 1 786 904 | 1 765 366 | 1 605 231 | - 1,6 % |
| <i>Dont charges de personnel</i> | 3 264 607 | 3 413 421 | 3 623 941 | 3 737 096 | 3 714 445 | 3 823 702 | 3,2 % |
| <i>Dont subventions de fonct.</i> | 572 774 | 552 441 | 555 011 | 576 924 | 590 085 | 604 539 | 1,1 % |
| <i>Dont autres charges de gestion</i> | 890 889 | 876 727 | 895 678 | 806 872 | 813 179 | 879 948 | - 0,2 % |

Source : comptes de gestion

4.1.4 La capacité d'autofinancement

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) correspond à l'excédent des produits courants sur les charges courantes. Le rapport entre l'EBF et les produits de gestion est considéré comme satisfaisant lorsqu'il est compris entre 20 % et 22 %, niveau que la commune n'a jamais atteint. Le rythme de progression des charges de gestion étant plus rapide que celui des produits, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) s'est en outre dégradé sur la période sous revue.

La CAF brute traduit la capacité de la collectivité à financer, par son fonctionnement courant, ses opérations d'investissement et à réaliser ses projets. Le rapport entre la CAF brute et les produits de gestion est considéré comme satisfaisant lorsqu'il excède 15 %, seuil dont la commune s'approche désormais.

Tableau n° 17 : Autofinancement

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Var. annuelle moyenne |
|--|------------------|------------------|----------------|----------------|------------------|------------------|-----------------------------|
| Excédent brut de fonctionnement | 1 477 075 | 1 252 013 | 776 153 | 957 606 | 1 068 642 | 1 129 517 | - 5,2 % |
| <i>En % des produits de gestion</i> | <i>18,6 %</i> | <i>15,9 %</i> | <i>9,8 %</i> | <i>11,9 %</i> | <i>13,1 %</i> | <i>14 %</i> | |
| CAF brute | 1 427 127 | 1 004 576 | 477 372 | 1 205 653 | 1 074 898 | 1 168 146 | - 3,9 % |
| <i>En % des produits de gestion</i> | <i>18 %</i> | <i>12,8 %</i> | <i>6 %</i> | <i>15 %</i> | <i>13,2 %</i> | <i>14,5 %</i> | |
| - Annuité en capital de la dette | 429 897 | 445 037 | 437 952 | 437 953 | 438 051 | 434 520 | |
| = CAF nette ou disponible | 997 230 | 559 540 | 39 420 | 767 700 | 636 848 | 733 626 | |

Source : comptes de gestion

À l'exception de l'exercice 2015, la CAF nette générée a toujours été inférieure à ce qui est constaté dans les communes appartenant à la même strate.

Tableau n° 18 : Ratios par habitants

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Var. annuelle moyenne |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------------------------|
| Nbre d'habitants au 1 ^{er} janvier | 8 029 | 8 099 | 8 145 | 8 243 | 8 190 | 8 103 | 0,2 % |
| CAF nette / habitant | 124 | 69 | 5 | 93 | 78 | 91 | - 6,1 % |
| Moyenne de la strate | 83 | 84 | 96 | 108 | 115 | | |

Source : fiches DGCL

4.2 Le financement des investissements

Sur l'ensemble de la période contrôlée, la commune de Sorbiers a dépensé 7,14 M€ en matière d'équipements. Les emprunts qu'elle a souscrits ont excédé le besoin de financement de ses investissements, tout particulièrement en 2017, année durant laquelle la situation financière s'est dégradée. En 2019, les emprunts représentaient 79 € par habitant et 26 % des ressources d'investissement, contre respectivement 70 € et 15,35 % pour la strate.

Tableau n° 19 : Financement de l'investissement

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Cumul |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| = CAF nette ou disponible (C) | 997 230 | 559 540 | 39 420 | 767 700 | 636 848 | 733 626 | 3 734 363 |
| <i>TLE et taxe d'aménagement</i> | 77 587 | 94 428 | 49 567 | 69 202 | 104 944 | 194 212 | 589 940 |
| <i>Fonds de compensation de la TVA</i> | 482 713 | 182 006 | 165 205 | 152 089 | 145 203 | 212 194 | 1 339 411 |
| <i>Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation</i> | 181 364 | 1 160 | 18 928 | 3 900 | 9 642 | 281 309 | 496 304 |
| <i>Produits de cession</i> | 477 | 16 000 | 0 | 1 620 | 15 930 | 98 850 | 132 877 |
| = Recettes d'inv. hors emprunt (D) | 742 141 | 293 594 | 233 701 | 226 811 | 275 720 | 786 565 | 2 558 532 |
| = Financement propre disponible (C+D) | 1 739 371 | 853 133 | 273 121 | 994 511 | 912 568 | 1 520 191 | 6 292 896 |
| <i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i> | 128,3 % | 75,3 % | 27,1 % | 86,2 % | 54,0 % | 156,9 % | |
| - Dépenses d'équipement | 1 281 292 | 1 103 897 | 972 840 | 1 146 150 | 1 690 131 | 946 407 | 7 140 717 |
| = Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre | 394 585 | - 96 632 | - 566 273 | - 419 892 | - 615 381 | 756 243 | - 547 349 |
| = Besoin (-) ou capacité (+) de financement | 394 585 | - 98 071 | - 566 273 | - 419 892 | - 615 381 | 756 243 | - 548 788 |
| Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités réaménagement) | 0 | 0 | 1 436 229 | 0 | 645 000 | 0 | 2 081 229 |
| Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global | 394 585 | - 98 071 | 869 956 | - 419 892 | 29 619 | 756 243 | 1 532 441 |

Source : comptes de gestion

4.3 L'analyse bilancielle

4.3.1 L'endettement

Au 31 décembre 2020, l'encours de dette était de 4,67 M€. Il ne comportait aucun emprunt à risque. Si la commune de Sorbiers consacrait l'intégralité de sa CAF brute au remboursement de sa dette, déduction faite de sa trésorerie et sans recourir à de nouveaux emprunts, il lui faudrait 3,6 ans pour se désendetter, ce qui la place en-deçà du seuil de 12 ans considéré par la loi⁴ comme étant critique. La dette représentait 571 € par habitant en 2019 contre 828 € pour les communes de la même strate.

Tableau n° 20 : Encours de la dette

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Encours de dette | 4 784 447 | 4 353 901 | 4 115 806 | 4 907 141 | 4 469 188 | 4 676 137 |
| Capacité de désendettement (en années) | 3,1 | 4,1 | 10,3 | 3,7 | 4,4 | 3,6 |

Source : comptes de gestion

⁴ Article 29 de la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

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

Le montant de trésorerie peut être jugé satisfaisant lorsqu'il est compris entre 30 jours et 90 jours de charges courantes, niveaux qui ont systématiquement été atteints ou dépassés.

Tableau n° 21 : Trésorerie au 31 décembre

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Var. annuelle moyenne |
|--------------------------------------|-------------|-------------|-----------|-------------|-------------|--------------|-----------------------------|
| Fonds de roulement net | 1 305 615 | 1 358 063 | 2 228 019 | 1 808 127 | 1 837 746 | 2 593 989 | 14,7 % |
| - Besoin en fonds de roulement | 27 256 | 153 375 | 291 281 | 222 027 | 94 458 | - 71 842 | |
| =Trésorerie nette | 1 278 358 | 1 204 687 | 1 936 738 | 1 586 100 | 1 743 288 | 2 665 832 | 15,8 % |
| en jours de charges courantes | 70,5 | 65,2 | 94 | 81,1 | 89,3 | 139,7 | |

Source : comptes de gestion

4.4 Conclusion intermédiaire

Malgré des efforts pour contenir les charges, ces dernières évoluent plus rapidement que les ressources communales. Pour autant les indicateurs financiers de la commune sont satisfaisants. Sa capacité d'autofinancement lui permet de financer ses équipements, ce qui permet d'avoir un niveau d'endettement maîtrisé.

Cependant, et en raison de la réforme de la taxe d'habitation, la commune ne dispose plus que d'un levier fiscal limité, relatif à la taxe sur le foncier bâti, et dont le taux dépasse celui de communes comparables.

5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

5.1 L'organisation de la fonction ressources humaines

Au 31 décembre 2020, la commune employait 126 agents, dont 25 ont été recrutés entre 2015 et 2020. Elle dispose d'un service des ressources humaines composé d'une responsable et de trois agents, chargés de la gestion administrative, du suivi des carrières, de la formation, de la santé et de la qualité de vie au travail, et du dialogue social. Enfin, une conseillère de prévention est également associée au service.

Il n'existe pas de procédures formalisées détaillant les opérations devant être accomplies ni de documentation sur les points de vigilance fonctionnels et informatiques.

5.2 Les effectifs et la masse salariale

La commune a systématiquement satisfait à l'obligation⁵ de production des rapports biannuels sur l'état de la collectivité (2015, 2017 et 2019), qui ont été présentés devant le comité technique (2015, 2017 et 2019). L'article 5 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a instauré l'élaboration d'un rapport social unique annuel, à compter de l'exercice 2020.

Les effectifs de la commune ont augmenté de 20,61 ETP sur la période (+ 23,6 %). Elle l'explique par le nombre d'équipements à gérer, dont six écoles, un complexe technique et un espace jeunesse, ainsi que par le développement des services périscolaires, la mise en place de nouvelles missions (désherbage, nettoyage, santé et sécurité, conseillère de prévention, organisation du centre de loisirs pour les adolescents), et le remplacement des arrêts pour longue maladie.

Tableau n° 22 : Effectifs permanents et non permanents

| au 31/12 | 2015 | | 2016 | | 2017 | | 2018 | | 2019 | | 2020 | | Évol. | |
|---------------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|-----------|--------------|
| | Nbre | ETP | Nbre | ETP | Nbre | ETP | Nbre | ETP | Nbre | ETP | Nbre | ETP | Nbre | ETP |
| Titulaires | 99 | 85,96 | 100 | 89,13 | 102 | 94,32 | 105 | 94 | 106 | 96,99 | 115 | 100,51 | 16 | 14,55 |
| <i>Cat. A</i> | 3 | 3 | 4 | 4 | 3 | 3 | 4 | 4 | 4 | 3,90 | 4 | 3,90 | 1 | 0,90 |
| <i>Cat. B</i> | 10 | 9,40 | 8 | 7,40 | 9 | 8,40 | 7 | 6,40 | 7 | 6,80 | 8 | 7,80 | - 2 | - 1,60 |
| <i>Cat. C</i> | 87 | 73,56 | 90 | 77,73 | 91 | 81,92 | 94 | 83,60 | 95 | 86,29 | 103 | 88,81 | 16 | 15,25 |
| Contractuels | 2 | 1,34 | 3 | 1,95 | 10 | 7,6 | 14 | 9,13 | 13 | 8,9 | 11 | 7,40 | 9 | 6,06 |
| <i>Cat. A</i> | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| <i>Cat. B</i> | | | | | | | | | | | | | 0 | 0 |
| <i>Cat. C</i> | 1 | 0,34 | 2 | 0,95 | 10 | 6,6 | 13 | 8,13 | 12 | 7,9 | 10 | 6,40 | 9 | 6,06 |
| Total | 101 | 87,30 | 103 | 91,08 | 112 | 101,92 | 119 | 103,13 | 119 | 105,89 | 126 | 107,91 | 25 | 20,61 |

Source : commune de Sorbiers

Entre 2015 et 2018, les charges de personnel ont crû de 3,2 % en moyenne par an. Les charges de personnel, nettes des remboursements des agents que Sorbiers met à disposition d'autres entités, ont augmenté de 0,536 M€ (+ 26 %). Elles représentaient 55 % des charges courantes en 2019, contre 57 % pour la strate. En valeur et ramenées à l'habitant, elles étaient de 477 € contre 536 € pour la strate.

⁵ Article 33 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 et arrêté du 28 août 2017 fixant la liste des indicateurs.

Tableau n° 23 : Charges de personnel

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Var. annuelle moyenne |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------------------|
| Charges de personnel | 3 264 607 | 3 443 921 | 3 749 114 | 3 905 163 | 3 908 550 | 3 823 702 | 3,2 % |
| <i>Dont rémunérations titulaires</i> | <i>2 041 606</i> | <i>2 146 355</i> | <i>2 232 896</i> | <i>2 315 703</i> | <i>2 396 855</i> | <i>2 505 115</i> | <i>4,2 %</i> |
| <i>Dont rémunérations non-titulaires</i> | <i>340 002</i> | <i>293 425</i> | <i>322 395</i> | <i>331 431</i> | <i>331 282</i> | <i>245 014</i> | <i>- 6,3 %</i> |
| <i>Dont taxes et charges sociales</i> | <i>1 149 024</i> | <i>1 219 716</i> | <i>1 291 164</i> | <i>1 267 744</i> | <i>1 303 692</i> | <i>1 216 160</i> | <i>0,7 %</i> |
| <i>Dont atténuation de charges</i> | <i>- 416 333</i> | <i>- 338 960</i> | <i>- 167 301</i> | <i>- 51 644</i> | <i>- 128 207</i> | <i>- 158 735</i> | <i>- 17,5 %</i> |

Source : comptes de gestion

L'ordonnateur a communiqué le tableau suivant pour justifier du recrutement de 20 ETP sur la période, qui sont majoritairement des titulaires.

Cependant, au moins quatre postes ont été créés pour remplacer des agents partis à la retraite ou sur le point de faire valoir leurs droits. Dans le premier cas, ces créations n'en sont pas. Dans le second, elles ne sont que temporaires et ne justifient au mieux que 16 ETP.

Tableau n° 24 : Détail de la création des 20 ETP

| SERVICE | | MOTIFS |
|---------------------------------------|----------|--|
| Service technique | 7 | |
| Bâtiments | 1 | Création d'un poste de responsable du service bâtiments |
| | 1 | Stagiairisation d'un contrat d'avenir pour maintenance des bâtiments |
| Espaces verts | 2 | Création de 2 postes suite à absences pour maladie et maladie professionnelle |
| Nettoisement | 2 | Création de postes suite à nouvelles missions (désherbage manuel) |
| Voirie | 1 | Restructuration du service, nécessité de recruter un agent avec missions maçonnerie |
| Adjoint à la DST | 1 | Création de poste suite à une réorganisation du service technique |
| Manifestations | 1 | Création d'un poste dans l'attente du départ à la retraite d'un agent |
| Enfance jeunesse éducation | 8 | |
| Service administratif | 1 | Stagiairisation d'un contrat d'avenir pour assurer l'accueil et les tâches administratives |
| Entretiens écoles | 1 | Stagiairisation d'un agent en contrat d'apprentissage sur l'entretien des locaux |
| | 4 | Stagiairisation de 4 agents contractuels |
| Référente APS | 2 | Création de 2 postes en remplacement d'agents partis à la retraite |
| Administratif | 4 | |
| Accueil | 1 | Création poste suite à de nouvelles missions (cartes d'identité, passeports...) |
| Sorbiers Culture | 1 | Création de poste suite à disponibilité d'un agent |
| CCAS | 1 | Création d'un poste suite à départ à la retraite d'un agent |
| Communication | 1 | Création de poste suite à disponibilité d'un agent |
| Police municipale | 1 | |
| Brigadier | 1 | Création d'un second poste dans ce service |

Source : commune de Sorbiers

En rouge : création temporaires de postes

5.3 Le temps de travail

5.3.1 Une durée du temps de travail irrégulière

Le décret du 12 juillet 2001 pris en application de la loi 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 des personnes âgées. La jurisprudence a établi que cette base de 1 607 heures est à la fois un plancher et un plafond.

Par une délibération du 26 mars 1999, la commune a adopté un temps de travail pour l'ensemble des agents de 35 heures par semaine, applicable le 1^{er} avril 1999. De ce fait, aucun jour de réduction du temps de travail (RTT) n'a été attribué aux agents.

L'ordonnateur a toutefois précisé que « *les cadres effectuent 37,5 heures par semaine, ce qui leur ouvrent droit à 12 jours de RTT sur l'année pour un temps complet* ». Or, aucune délibération ne le précise.

Par ailleurs, la collectivité octroie chaque année aux agents deux journées du maire dont une est décomptée pour la journée de solidarité, et un jour de fête patronale à poser un lundi à partir du jour de la fête patronale, le 15 juin de chaque année.

Par conséquent, outre 12 jours de RTT pour les cadres, qui ne sont prévus par aucune délibération et un temps de travail non conforme à la réglementation, la commune octroie de manière irrégulière trois jours de congés par agent et par an.

La chambre rappelle que l'article 47 de loi de transformation de la fonction publique précitée oblige la commune, dans le délai d'un an à compter du renouvellement de son assemblée délibérante, à définir les règles relatives au temps de travail de leurs agents, dans les conditions fixées à l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 précitée. Ces règles devront entrer en application au plus tard le 1^{er} janvier 2022, ce que la commune s'est engagée à faire avant la fin de l'année 2021.

La chambre recommande de prendre une délibération régularisant le temps de travail de ses agents et demande de mettre fin sans délai à l'octroi des deux journées du maire et de la journée pour fête patronale.

5.3.2 Un régime d'autorisations d'absences irrégulier

Aucune délibération n'existe concernant les autorisations spéciales d'absence (ASA). Seul le comité technique paritaire, lors de sa séance du 10 février 2010, a approuvé l'alignement sur « *les ASA établies par le centre de gestion de la Loire* ». Elles sont en outre plus favorables que celles applicables aux agents de l'État.

Les nouvelles dispositions législatives issues de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique (article 45), prévoient à terme une harmonisation du régime des autorisations spéciales d'absence sur la base d'un référentiel commun à l'ensemble des agents publics à fixer par un décret en attente de parution.

Tableau n° 25 : Autorisations exceptionnelles d'absence

| Évènements | Nombre de jours d'absence commune | Nombre de jours d'absence État |
|---|-----------------------------------|--------------------------------|
| Naissance ou adoption | 3 | 3 |
| Mariage/PACS de l'agent | 5 | 5 |
| Mariage – PACS d'un enfant | 2 | Néant |
| Décès du conjoint, père, mère, enfant | 4 | 3 |
| Décès des frères, sœurs, beaux-frères et belles-sœurs | 2 | Néant |
| Décès des grands-parents, beaux-parents, petits-enfants, gendres, belles-filles | 2 | Néant |
| Décès des oncles et tantes | 1 | Néant |
| Garde d'enfant malade jusqu'à 16 ans ou handicapé sans limite d'âge | 12 | 12 |
| Don du sang | 0,5 | Néant |
| Rentrée scolaire | 1 | Néant |
| Déménagement | 1 | 1 |

Source : notes de service annuelles.

La chambre recommande à la commune de délibérer sur les autorisations spéciales d'absences applicables aux agents.

5.3.3 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 ne peuvent concerner que des agents de catégories B et C et donnent lieu en priorité à un repos compensateur ou à défaut à une indemnisation⁶. Leur indemnisation prend la forme d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). En application du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 modifié, 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. La commune ne dispose pas de badgeuse. Dans ces cas, un décompte déclaratif est possible à condition qu'il soit contrôlable. Le décret précité limite le nombre d'heures supplémentaires à une heure par jour ouvrable par mois 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 supplémentaires.

La commune a adopté une nouvelle délibération le 19 mai 2021 pour se conformer partiellement à cette obligation, dans la mesure où les cadres d'emplois et non les emplois sont précisés.

⁶ 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.

Les dépassements des 25 heures mensuelles ont été justifiés par un décompte attesté par le chef de service. Toutefois et dans certains cas, ils n'ont pas pu être contrôlés car la commune procède à des régularisations forfaitaires d'heures supplémentaires, qui ne font apparaître dans le bulletin de paye que le montant financier, sans aucune indication du nombre d'heures et du taux horaire correspondants.

La chambre invite la commune à mettre fin à cette pratique.

5.3.4 Le compte épargne-temps

Par délibérations du 30 juin 2010 et du 15 mai 2019, la commune de Sorbiers a mis en place le compte épargne temps (CET) qui permet aux agents d'accumuler des droits à congé, de les utiliser ou de se les faire rémunérer.

Cette dernière délibération n'a pas tenu compte de l'arrêté du 28 novembre 2018 qui a porté la valorisation des jours de CET des agents de catégories A, B et C respectivement à 135 €, 90 € et 75 € contre 125 €, 80 € et 65 € antérieurement.

Par ailleurs, les états de CET tenus par la commune ne mentionnent ni la catégorie de l'agent, ni la valorisation financière des jours de CET épargnés. Par conséquent, aucun cumul du nombre de jours épargnés et de leur valorisation n'y figure.

5.4 Le régime indemnitaire

5.4.1 Les principaux contrôles réalisés en matière de payes

5.4.1.1 L'attribution irrégulière de la nouvelle bonification indemnitaire à des agents contractuels

Dix points de NBI ont été attribués irrégulièrement à une adjointe administrative chargée de l'accueil du public, d'octobre 2016 à août 2017, bien qu'elle ait un statut d'agent contractuel.

5.4.1.2 La prime de fin d'année

Les collectivités territoriales qui ont institué des compléments de rémunération avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, ont la faculté de les maintenir. Ces avantages collectivement acquis doivent, selon son article 111, avoir fait l'objet d'une délibération et « *avoir été pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement* ».

La commune verse une prime de fin d'année à l'ensemble des agents, dont 70 % du montant est versé en novembre et 30 % en mai. Le coût a été de 120 000 € en 2020.

Seule une délibération du 20 décembre 1996 précise que son versement intervenait, auparavant, par le biais de l'association du personnel communal de Sorbiers. La commune a produit divers documents datant de 1973 (mandat de versement, liste des bénéficiaires, avis de

crédit, relevé de compte de l'amicale des personnels) qui tendraient à démontrer le versement de cette prime avant 1984. Cependant, aucune délibération n'a pu être produite, ni aucun document permettant de connaître les conditions encadrant alors cette prime (montant, bénéficiaires, indexation, conditions de versement...).

En raison de la fragilité juridique du versement de cette prime, et de l'opportunité que représente le RIFSEEP, la chambre recommande à la commune de mettre un terme à son versement sous cette forme et de l'intégrer au nouveau régime indemnitaire.

5.4.2 La mise en place du RIFSEEP

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a créé le régime indemnitaire tenant compte part 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 parité⁷. 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.

Par délibération du 4 novembre 2020, le conseil municipal a adopté le RIFSEEP pour une mise en application au 1^{er} janvier 2021 à l'ensemble des agents de la collectivité.

La mise en place récente de ce nouveau dispositif n'a pas permis de le contrôler.

5.4.3 La prime COVID

Le décret du 14 mai 2020 prévoit qu'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 public⁸ 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 sociales⁹.

La commune a instauré cette prime par une délibération du 24 juin 2020, dont le versement a été modulé en fonction du temps d'activité et de trois niveaux de surcroît d'activité et de prise de risques pour les agents (faible : 330 €, moyen : 660 € et fort 1 000 €).

Le coût global pour la commune a été de 25 751 € et a fait l'objet d'un suivi détaillé et argumenté.

⁷ Article 88 de la loi du 26 janvier 1984.

⁸ Articles 1^{er}, 2 et 3 décret n° 2020-570 du 14 mai 2020.

⁹ Article 11 I loi n°2020-473 du 25 avril 2020 et article 5 décret n° 2020-570 du 14 mai 2020.

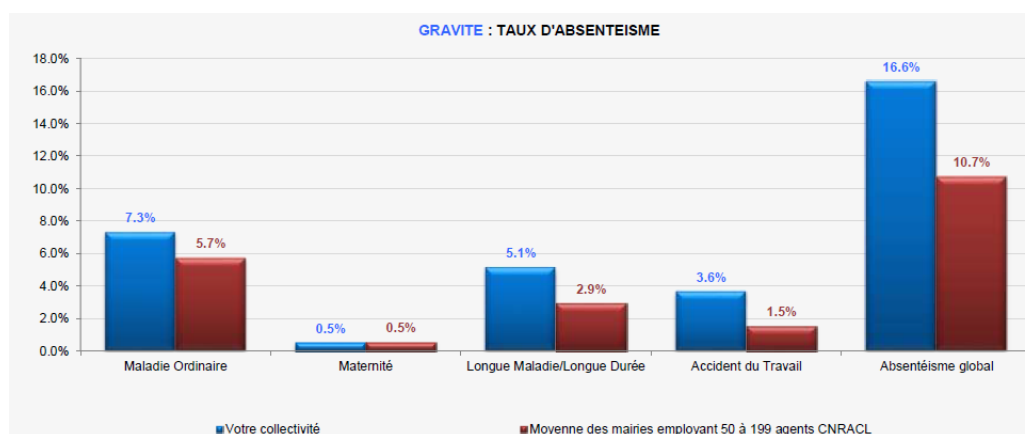
5.5 L'absentéisme

La commune de Sorbiers a souscrit un contrat auprès de la société SOFAXIS pour assurer le risque d'absentéisme pour maladie de ses agents. Son coût annuel est d'environ 120 000 €. La commune suit par ailleurs de manière détaillée l'ensemble des absences du personnel.

Le rapport produit par l'assureur au titre de 2020 fait état d'un taux d'absentéisme de l'ordre de 16,1 %¹⁰, de 17,2 % en 2019 et de 15,3 % en 2018. Sur l'ensemble de la période de contrôle, ce sont en moyenne entre 14 et 16 agents qui ont été absents chaque jour.

Le taux relevé à Sorbiers est très nettement supérieur à celui de collectivités territoriales adhérentes au contrat SOFAXIS, qui était de 10,7 % en 2020 et de 9,2 % en 2019. Il est également proche du double de la moyenne nationale.

Graphique n° 1 : Le taux d'absentéisme

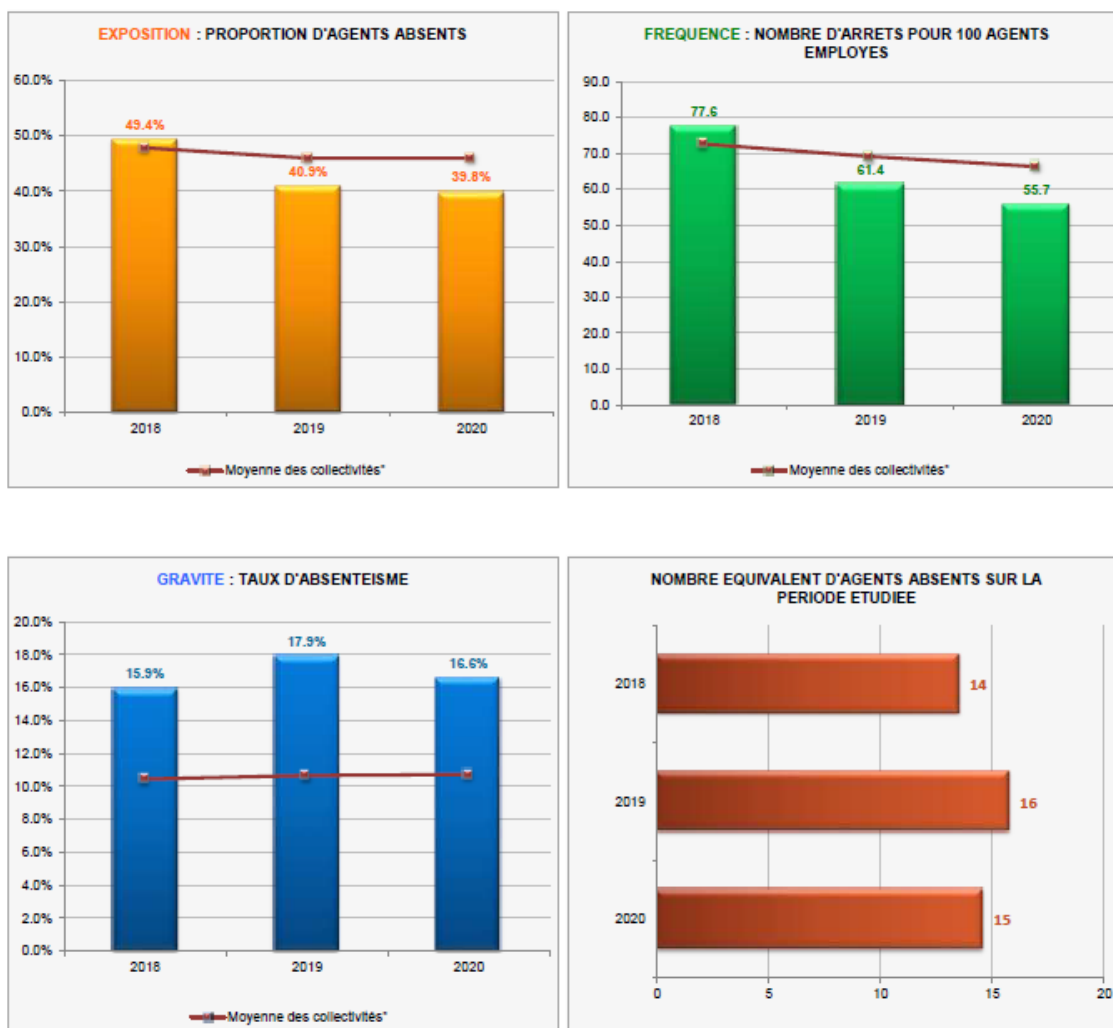


Source : rapport 2020 de SOFAXIS

Le rapport 2020 indique qu'entre 2018 et 2020, un seul contrôle et une seule expertise ont eu lieu. En revanche, aucune contrevisite n'a été demandée.

¹⁰ 7,3 % pour la maladie ordinaire ; 5,1 % pour la longue maladie-longue durée et 3,6 % pour les accidents du travail.

Graphique n° 2 : Comparaison de l'absentéisme global sur 3 ans



Source : rapport 2020 de SOFAXIS

Il convient de relever que les agents bénéficient d'une couverture contre le risque de maladie. Depuis 1^{er} janvier 2021, le niveau de garantie a été rehaussé. En cas d'absence, 95 % de la rémunération indiciaire nette et 95 % de l'IFSE sont garantis.

Les agents s'acquittent d'une cotisation égale à 1,80 % du total formé par le traitement et l'IFSE. La participation de l'employeur est, quant à elle, de 14,50 €, plafonnée au montant de la cotisation.

En réponse, l'ordonnateur précise que le niveau d'absentéisme est principalement dû aux arrêts maladie de longue durée, qui sont la conséquence de pathologies lourdes sur lesquelles la commune a peu de marge de manœuvre. Elle indique enfin avoir créé un poste de conseillère prévention-santé, qui accompagne les agents à hauteur de 18 heures par semaine.

5.6 Conclusion intermédiaire

La création de 25 postes, soit 20 ETP, sur la période 2015-2020 semble avoir répondu aux besoins en matière de services à la population et pour remplacer des agents sur le point de partir en retraite ou absents (maladie, disponibilité) mais n'a pas été entièrement justifiée.

La commune de Sorbiers devra revoir le temps de travail des agents, non conforme à la réglementation. Elle devra mettre fin sans délai à l'octroi de deux journées du maire et d'une journée pour fête patronale. Enfin, elle devra délibérer sur le régime des autorisations spéciales d'absences.

La commune devra rester vigilante sur le taux d'absentéisme, élevé, qui représente un coût important pour la collectivité.

6 LA COMMANDE PUBLIQUE

6.1 L'organisation générale et la performance de la fonction achat

6.1.1 Organisation et gestion de la commande publique

Les dossiers de consultation des entreprises (DCE) sont rédigés conjointement par le service « marchés publics » en charge des pièces administratives, et les services demandeurs, responsables des pièces techniques. Ils sont relus par le maire, les élus concernés et le DGS avant publication.

Le service marchés publics analyse les aspects économiques et les services demandeurs les aspects techniques.

La commune a indiqué n'avoir mis en place aucun guide de la commande publique ni aucune procédure particulière de recensement des besoins.

En réponse, la commune a informé la chambre de la mise en place d'une procédure interne d'attribution des marchés.

6.1.2 Une publication des données essentielles depuis 2019

Depuis le 1^{er} octobre 2018, les acheteurs publics doivent publier sur leur profil d'acheteur la liste des données essentielles¹¹ de leurs marchés publics ou contrats de concessions concernant les contrats supérieurs à 25 000 € HT. La commune ne satisfait pas à cette obligation.

6.2 L'effectivité de la mise en concurrence

Selon les comptes de gestion, les dépenses d'équipements de la commune de Sorbiers ont atteint 6,2 M€ sur la période 2015-2019. Selon les éléments communiqués à la chambre, 3,6 M€ ont fait l'objet de marchés publics.

Tableau n° 26 : Dépenses d'équipements et marchés communiqués par la commune

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Cumul |
|---|-----------|-----------|---------|-----------|-----------|------------------|
| Dépenses d'équipement (comptes de gestion, en € TTC) | 1 281 292 | 1 103 897 | 972 840 | 1 146 150 | 1 690 131 | 6 194 310 |
| Montant des marchés (en € HT) communiqués par la commune | 375 000 | 439 628 | 255 007 | 2 316 454 | 274 574 | 3 660 663 |

Source : comptes des gestion et commune

L'analyse de la comptabilité laisse, quant à elle, apparaître pour 5,7 M€ HT de mandats comportant une référence à un marché public. Par conséquent, le recensement des marchés opéré par la commune est partiel.

Seule une soixantaine de fournisseurs y apparaissent contre plus d'une centaine selon les états comptables. À titre d'illustration, la société Eurovia, bien que titulaire d'un marché ayant donné lieu à près de 0,7 M€ de dépenses, n'apparaît pas dans le tableau de suivi de la commune.

Que ce soit en investissement ou en fonctionnement, il peut être relevé la présence récurrente de plusieurs sociétés, sans qu'aucun marché n'ait été passé ni aucune mise en concurrence effectuée (cf. annexe). L'absence de procédures formalisées, notamment en matière de recensement des besoins, en est l'une des principales causes.

La chambre recommande à la commune de mettre en place une procédure de recensement des ses besoins, qui peuvent avoir un caractère pluriannuel.

¹¹ Arrêté du 22 mars 2019 relatif aux données essentielles dans la commande publique.

6.2.1 Le contrôle de certains marchés

6.2.1.1 La conservation des données

La commune fait appel à plusieurs fournisseurs de manière récurrente et hors marchés pour lesquels il a été demandé de justifier des devis concurrents, pour des prestations d'entretien des espaces verts. La commune n'a pas été en mesure d'en produire.

La chambre rappelle l'obligation de conserver systématiquement l'ensemble des pièces d'un marché et des offres concurrentes, conformément aux articles R. 2184-12 et suivant du code de la commande publique.

6.2.1.2 Le marché de fournitures et de livraison de repas en liaison froide

La commune de Sorbiers a passé un marché à bons de commande selon une procédure adaptée d'une durée de trois ans à compter du 1^{er} septembre 2014, pour la fourniture et la livraison de repas en liaison froide. Ce marché a été attribué à la société API restauration, comme le précédent, qui a couru de 2011 à 2014. Bien que signé antérieurement à la période de contrôle, ce marché a pleinement produit ses effets entre 2015 et 2017.

La commune de Sorbiers a justifié le choix d'une procédure adaptée par le montant annuel du marché, estimé à 200 000 € HT (article 2.2 du CCAP). L'article 26 du code des marchés publics, dans sa rédaction alors en vigueur, autorisait la procédure adaptée pour les marchés de fournitures et de services des collectivités territoriales d'un montant inférieur à 207 000 € HT.

En tenant compte des propres estimations de la commune, le montant maximum du marché était donc de 600 000 € sur sa durée de trois ans. Il aurait dû faire l'objet d'une procédure formalisée.

Tableau n° 27 : Dépenses marchés de fournitures de repas

| En € TTC | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Total |
|----------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Mandat marché | 161 343 | 146 719 | 153 467 | 85 564 | 547 093 |
| Mandat hors marchés | 668 | | 10 834 | 16 078 | 27 581 |
| Total général | 162 012 | 146 719 | 164 301 | 101 643 | 574 675 |

Source : comptabilité de la commune

Deux candidats ont soumissionné (API Restauration et Loire Sud restauration). Parmi les pièces communiquées par la commune, seul un tableau synthétique permet de comparer sommairement les offres entre les deux candidats et le choix final de la commune. Aucun rapport d'analyse des offres plus détaillé n'a été communiqué. De la même manière, aucun rapport de la commission MAPA¹² n'a été transmis, alors-même qu'elle semble s'être réunie à deux reprises les 18 et 25 juin 2014.

¹² MAPA : marchés à procédure adaptée.

Il est relevé que l'article 5 du règlement de la consultation a prévu « *une négociation par courrier électronique avec les trois meilleurs candidats* ». En raison du dépassement du seuil des procédures formalisées, cette négociation n'était toutefois pas autorisée. L'article 59 du code des marchés publics 2006 alors en vigueur disposait en effet que « *il ne peut y avoir de négociation avec les candidats. Il est seulement possible de demander aux candidats de préciser ou de compléter la teneur de leur offre* ».

Le reste de la procédure n'appelle pas de remarque. Les notifications d'acceptation de l'offre et de rejet ont été régulièrement faites.

La chambre invite la commune à plus de vigilance dans la conduite de ses procédures de marchés, notamment en matière de définition du besoin et d'estimation de la dépense. Celle-ci doit être considérée sur la durée des marchés et non sur une année seulement.

6.2.1.3 L'opération du centre-bourg

La commune de Sorbiers a procédé à une consultation en vue de céder des tènements fonciers lui appartenant, pour la réalisation d'une opération mixte de construction de 20 logements, dont 30 % de logements sociaux, et de 350 m² de surfaces commerciales.

En application de l'article L. 2241-1 du CGCT, « *toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 habitants donne lieu à délibération motivée du conseil municipal portant sur les conditions de vente et ses caractéristiques essentielles. Le conseil municipal délibère au vu de l'avis de l'autorité compétente de l'État* ».

Si la saisine des services du Domaine est obligatoire, en revanche la valeur donnée ne s'impose pas aux collectivités territoriales. Compte tenu des marges de négociation généralement admises, il est convenu que le prix peut s'écarter de 10 à 15 %, voire au-delà pour des motifs d'intérêt général¹³.

Ces cessions de terrains sont intervenues au profit des entreprises Cité Nouvelle et THOMAS SA dans le cadre du projet Ilot du Bourg. Elles ont été approuvées par deux délibérations du 27 mars 2019 et du 25 septembre 2019. Dans les deux cas, l'avis du service du Domaine a été demandé, estimant les terrains à 105 000 € et 90 000 €, soit un total de 195 000 €.

Les cessions ont finalement eu lieu pour un montant total de 136 600 €, soit 58 400 € de moins que l'estimation des domaines. Les délibérations précitées soulignent que la baisse du prix de vente est due à la prise en charge par les entreprises d'opérations de démolition et de déplacement de transformateurs notamment. Ces éléments n'ont pas été contrôlés par la chambre.

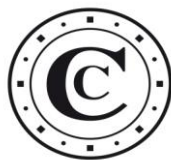
¹³ CE, 14 octobre 2015, requête n° 375577 : il appartient au juge de vérifier si la cession en-deçà de sa valeur, marge de négociation comprise, est justifiée par des motifs d'intérêt général et d'identifier les contreparties que comporte la cession et d'estimer si celles-ci sont suffisantes pour justifier la différence entre le prix de vente et la valeur du bien cédé.

6.3 Conclusion intermédiaire

Le processus de commande public est partiellement formalisé. Il n'existe aucune procédure de recensement des besoins permettant de computer les seuils, et ce faisant, d'appliquer la procédure adéquate.

Le suivi des marchés, nécessaire à la publication des données essentielles, doit être amélioré dans la mesure où plusieurs marchés ne figurent pas dans le recensement de la commune.

Enfin, il est impératif que toutes les consultations, quelle qu'en soit la forme ou le montant, soient conservées aux titres des archives.



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

www.ccomptes.fr/crc-auvergne-rhone-alpes

Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes

124 bd Vivier-Merle - CS 23624

69503 LYON CEDEX 3

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr