



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA
RÉPONSE**

**Commune de Miribel
(01)**

Exercices 2009 à 2014

**Observations définitives
délibérées le 26 février 2016**

SOMMAIRE

1-	PRESENTATION DE LA COMMUNE	6
1.1-	Les caractéristiques démographiques, économiques et sociales	6
1.2-	Les perspectives de développement	7
1.3-	La coopération intercommunale.....	7
1.3.1-	Le paysage intercommunal.....	7
1.3.2-	Les compétences transférées	8
1.3.3-	Les perspectives d'évolution	9
2-	ANALYSE DE LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE	10
2.1-	L'information du conseil municipal	10
2.2-	La présence et la qualité des annexes budgétaires	10
2.3-	La connaissance patrimoniale.....	11
3-	REGULARITE BUDGETAIRE ET FIABILITE COMPTABLE.....	12
3.1-	La gestion budgétaire	12
3.1.1-	La conformité de la structuration budgétaire aux instructions comptables.....	12
3.1.2-	Le processus d'adoption du budget	12
3.1.3-	L'exécution budgétaire.....	13
3.1.4-	Les flux financiers entre le budget principal et les budgets annexes.....	13
3.2-	La fiabilité des comptes	14
3.2.1-	La tenue de la comptabilité d'engagement.....	14
3.2.2-	Le rattachement des charges et produits à l'exercice	15
3.2.3-	Les restes à réaliser	15
3.2.4-	Les immobilisations	15
3.2.5-	Les amortissements	16
4-	SITUATION FINANCIERE	18
4.1-	Les grandes données budgétaires de la commune sur la période 2009-2014.....	18
4.2-	La dynamique relative des charges et produits et l'autofinancement.....	19
4.2.1-	Les recettes de la section de fonctionnement	19
4.2.2-	Les dépenses de la section de fonctionnement	22
4.2.3-	L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement	23
4.3-	La politique d'investissement.....	24
4.3.1-	La soutenabilité de la politique d'investissement.....	24
4.3.2-	La stratégie d'investissement	26
4.4-	L'analyse bilancielle.....	29
4.4.1-	L'endettement.....	29
4.4.2-	Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie	30
5-	GOVERNANCE ET GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	31
5.1-	La gouvernance	31
5.1.1-	Le régime des délégations	31
5.1.2-	L'acquisition du caractère exécutoire des actes	32
5.1.3-	La veille et le contrôle juridique des actes	33
5.1.4-	Le fonctionnement du conseil municipal	33
5.2-	La gestion des ressources humaines	34
5.2.1-	Le pilotage des ressources humaines.....	35
5.2.2-	La régularité du processus de recrutement	37
5.2.3-	Le recours aux agents non titulaires	38
5.2.4-	Les rémunérations et le régime indemnitaire	39
5.2.5-	Le temps de travail	44
6-	LA COMMANDE PUBLIQUE.....	46
6.1-	L'organisation de la commande publique.....	47
6.1.1-	Le partage des responsabilités.....	47
6.1.2-	L'organisation mise en place.....	48
6.1.3-	Le degré de formalisation et de contrôle	49
6.1.4-	Le respect des dispositions de l'article 133 du code des marchés publics	49

6.2-	La passation.....	50
6.2.1-	La définition des besoins.....	50
6.2.2-	Les modalités de publicité et de mise en concurrence et le respect des seuils.....	50
6.2.3-	La justification des offres retenues.....	52
6.2.4-	L'archivage des pièces.....	53
6.3-	L'exécution.....	53
6.3.1-	Le suivi du renouvellement.....	53
6.3.2-	Le suivi de l'exécution financière.....	53
7-	<u>LA ZONE D'AMENAGEMENT CONCERTÉ DU CENTRE-VILLE.....</u>	<u>54</u>
7.1-	Le projet et son degré de réalisation.....	54
7.2-	Le bilan financier au 31 décembre 2014.....	54
7.3-	Les perspectives.....	55
8-	<u>ANNEXES.....</u>	<u>56</u>
8.1-	ANNEXE 1 : Taux d'exécution des dépenses/recettes.....	56
8.2-	ANNEXE 2 : principales opérations d'investissement.....	57

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes Auvergne, Rhône-Alpes a procédé à l'examen de la gestion de la commune de Miribel pour les exercices 2009 à 2014, actualisé avec les données disponibles pour 2015. Les principaux axes d'investigation ont porté sur la situation financière et la fiabilité des comptes, la soutenabilité de la politique d'investissement, la gestion des ressources humaines et la commande publique.

La situation financière est confortable, la commune dispose d'importantes marges de manœuvre fiscales, même si, dans un contexte de baisse des concours financiers de l'État, elle doit s'attacher à maîtriser ses dépenses de fonctionnement et optimiser ses recettes. La commune est très peu endettée, elle a largement autofinancé sa politique d'investissement sur la période considérée. La capacité d'autofinancement brute reste à un niveau satisfaisant, mais baisse de 33 % au cours des exercices sous revue. Des règles de programmation et de suivi des opérations d'investissement méritent d'être établies et l'évaluation financière des opérations affinée et complétée d'une estimation précise des coûts de fonctionnement associés. L'élaboration d'un Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI) serait une mesure de bonne gestion pour offrir une vision à moyen et long terme (3-5 ans) des engagements pluriannuels de la commune et permettrait par ailleurs d'alimenter le rapport à présenter au conseil municipal sur les orientations budgétaires tel que prévu par la loi NOTRe.

L'analyse de l'organisation communale met en lumière des défaillances significatives et récurrentes, qui ont des répercussions multiples sur la gestion courante, et appellent une réflexion sur la professionnalisation et la structuration des services. La chambre constate notamment l'absence de veille juridique centralisée et de contrôle juridique interne, un défaut de formalisation et de contrôle des procédures, ainsi qu'une méconnaissance des textes de référence, qui font peser de réels risques sur la commune.

Dans le domaine de la gestion des ressources humaines, au vu des irrégularités relevées par la chambre, la collectivité est invitée à observer plus strictement les principes régissant le recrutement et la carrière des agents, et à s'inscrire dans le cadre réglementaire définissant les compléments de rémunération. Elle doit également mettre en place un système de contrôle du temps de travail et de validation centralisée des autorisations d'absence permettant de s'assurer du respect effectif de la durée légale du temps de travail, soit 1 607 heures annuelles.

En matière de commande publique, un effort important de réorganisation à l'échelle de la collectivité est à mener, afin de se conformer à la réglementation en vigueur et rechercher l'efficacité économique de l'achat. L'attention doit porter notamment sur la mise en place d'un recensement des besoins, la clarification des rôles respectifs des acteurs de la commande publique et la mise en place de règles internes permettant de sécuriser la passation et l'exécution des marchés.

RECOMMANDATIONS

1. Sécuriser les actes et décisions en créant une veille et un contrôle juridique internes.
2. Organiser la commande publique pour s'assurer du respect de la réglementation en vigueur et de l'efficacité économique de l'achat.
3. Mettre en place une programmation pluriannuelle des investissements.
4. Mettre en place le contrôle du temps de travail.

La chambre régionale des comptes Auvergne, Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail 2015, à l'examen de la gestion de la commune de Miribel pour les exercices 2009 à 2014, actualisé jusqu'à la période la plus récente.

Les investigations ont plus précisément porté sur :

- la qualité de l'information financière, la fiabilité des comptes et la situation financière ;
- la stratégie d'investissement ;
- la gouvernance et la gestion des ressources humaines ;
- la commande publique;
- La zone d'aménagement concerté du centre-ville.

Conformément à l'article R.241-2 du code des juridictions financières (CJF), l'engagement du contrôle a été notifié à Mme Sylvie VIRICEL, maire de la commune, par courrier du 3 février 2015 et à M. Jacques BERTHOU, ordonnateur en fonctions du 1^{er} janvier 2009 au 5 avril 2014, par courrier de la même date. L'engagement du contrôle a également été notifié à M. Patrick PRADIER, trésorier municipal de Miribel, par courrier en date du 3 février 2015.

Les entretiens préalables à la formulation des observations, prévus par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières ont eu lieu le 3 juillet 2015 successivement avec Mme Sylvie VIRICEL et M. Jacques BERTHOU.

Lors de sa séance du 15 septembre 2015, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 27 octobre 2015 à Mme Sylvie VIRICEL et M. Jacques BERTHOU, ainsi qu'aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 26 février 2016, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- PRESENTATION DE LA COMMUNE

1.1- Les caractéristiques démographiques, économiques et sociales

La commune de Miribel est située dans le Département de l'Ain, arrondissement de Bourg-en-Bresse, canton de Miribel, à 15 kilomètres au Nord-est de Lyon. Par continuité du bâti, elle fait partie de l'unité urbaine de Lyon, au sens de l'INSEE.

Avec une population totale de 9 274 habitants (population légale 2012 entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2015), elle est la 8^{ème} commune du Département.

Son territoire s'étend sur une superficie de 24,5 km², ce qui en fait l'une des communes les plus vastes de l'Ain. Elle s'étire de l'extrémité du plateau de la Dombes, jusqu'à la plaine du Rhône.

Elle appartient au territoire de la plaine de l'Ain-Côtière, un territoire périurbain à vocation industrielle, qui, dans sa partie ouest, se caractérise par l'habitat individuel et la propriété (la part des ménages propriétaires de leur résidence principale s'établissait à 65 % en 2011 à Miribel) et par une richesse fiscale par habitant plus élevée que la moyenne régionale. La répartition du nombre d'entreprises par secteur d'activité au 1^{er} janvier 2013 révèle une prédominance des secteurs d'activité du commerce, des transports et des services divers (58 %), puis une répartition à peu près égale, à hauteur de 14 %, entre les secteurs de l'industrie, de l'administration et de la construction.

1.2- Les perspectives de développement

La commune a mené une politique de réserve foncière assez volontaire sur la période, dans le but de s'assurer une maîtrise du développement sur son territoire.

Elle mène par ailleurs des opérations d'aménagement en régie directe, et notamment trois opérations en cours sur la période de contrôle : un lotissement industriel dans le parc d'activités des Chênes, une zone d'activité économique (ZAE de Folliouses) et la Zone d'aménagement concerté du centre-ville.

Une révision du Plan local d'Urbanisme (PLU) est à l'étude, celle-ci devant être engagée au cours du second semestre 2015, pour un achèvement prévu en 2018. La collectivité a indiqué vouloir engager une révision pour plusieurs motifs : adapter le règlement et le zonage aux besoins qui ont émergé depuis 2007, prendre en considération les nouvelles contraintes de densification issues de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové du 24 mars 2014 (dite loi ALUR), prendre en considération les besoins de création de logements sociaux, adapter le règlement et les éléments de zonages par rapport aux futurs projets envisagés. La commune ne souhaite pas s'engager dans un PLU à l'échelle intercommunale.

1.3- La coopération intercommunale

1.3.1- Le paysage intercommunal

La commune de Miribel appartient à plusieurs structures intercommunales dont la communauté de communes de Miribel et du Plateau (CCMP), créée en 1997, qui compte près de 23 000 habitants.

Le schéma départemental de coopération intercommunale pour le département de l'Ain, (SDCI) a été arrêté par le Préfet le 19 décembre 2011, après avis de la commission départementale de coopération intercommunale. Il n'impacte pas le périmètre de la communauté de communes de Miribel et du Plateau. En revanche, il prévoit la dissolution du syndicat intercommunal des communes riveraines du canal de Miribel¹, auquel appartenait la commune. Aucune autre prescription du SDCI ne concerne la commune.

Les six groupements dont la commune est membre à ce jour, leur nature juridique ainsi que les compétences transférées sont détaillées dans le tableau ci-après.

¹ Le Syndicat intercommunal des communes riveraines du canal de Miribel a été dissous au 31 décembre 2012.

Tableau 1

DÉNOMINATION DE LA STRUCTURE	NATURE JURIDIQUE	DATE D'ADHESION DE LA COMMUNE	COMPÉTENCES
Communauté de communes de Miribel et du Plateau	Communauté de communes	31/12/1997	<ul style="list-style-type: none"> - Développement économique - Aménagement de l'espace - Protection et mise en valeur de l'environnement - Politique du logement et du cadre de vie - Sport et culture - Création, aménagement et entretien de la voirie - Sécurité et prévention de la délinquance - Acquisition foncière, construction, entretien et gestion d'une nouvelle caserne de gendarmerie - Développement des transports en commun - Aide financière à la CC du canton de Montluel pour l'entretien des espaces verts d'un lycée - NTIC - Adhésion au contrat de développement Rhône-Alpes
SYMALIM (Syndicat Mixte d'Aménagement de la Zone de Loisirs Ile Miribel-Jonage)	Syndicat mixte ouvert	01/04/1968	Aménagement, gestion et exploitation du Grand Parc de Miribel-Jonage
Syndicat Intercommunal d'aménagement et d'Entretien du Ruisseau des Échets et du Ravin des Profondières	Syndicat intercommunal à vocation unique	05/10/1966	Aménagement et entretien d'un cours d'eau
Sivu d'assainissement des communes de Miribel et Neyron	Syndicat intercommunal à vocation unique	03/05/1985	Assainissement collectif
Syndicat Intercommunal des Eaux du Nord-Est de Lyon	Syndicat intercommunal à vocation unique	04/12/1952	Traitement, adduction et distribution d'eau potable
Syndicat Intercommunal d'Énergie et de E-communication de l'Ain	Syndicat intercommunal à vocation unique	11/03/1950	<ul style="list-style-type: none"> - Énergie - E-communication - Éclairage public - Télécommunications - SIG

Source : tableau CRC à partir de la base BANATIC et des statuts des groupements

1.3.2- Les compétences transférées

La chambre a cherché à identifier d'éventuels chevauchements de compétences entre les structures intercommunales auxquelles appartient la commune et à vérifier la cohérence des transferts de compétences opérés.

S'agissant de la compétence assainissement collectif, la commune de Miribel est membre du Sivu d'assainissement des communes de Miribel et Neyron (SAMINE)². La commune de Miribel continue cependant à exercer la compétence assainissement sur son territoire et retrace cette activité dans le budget annexe « service assainissement », la gestion du service étant confiée à un délégataire dans le cadre d'un contrat d'affermage. Le périmètre d'intervention du SAMINE se limite à la collecte des eaux usées provenant des canalisations d'amenée de Miribel via une canalisation de gros diamètre pour leur acheminement vers le réseau de la Métropole lyonnaise pour traitement. Les compétences respectives de la commune de Miribel et du SAMINE en matière d'assainissement collectif obéissent non pas à un critère géographique mais plutôt à un critère technique. Le syndicat assure en effet le seul transport des effluents des communes de Miribel et de Neyron vers les stations d'épuration de la Métropole lyonnaise. Il est à noter enfin que le service public d'assainissement non collectif relève des compétences de la communauté de communes. Il résulte des constats faits précédemment que la compétence assainissement considérée

² L'article 5 des statuts prévoit que la contribution des communes associées aux dépenses du SAMINE est répartie entre les deux communes membres, à hauteur de 84 % pour la commune de Miribel et de 16 % pour la commune de Neyron.

dans sa globalité est aujourd'hui éclatée entre la commune, la communauté de communes et le SAMINE.

L'article 64 IV de la loi NOTRe³ du 7 août 2015 fait des compétences « eau » et « assainissement » des compétences obligatoires des communautés de communes à compter du 1^{er} janvier 2020. Le périmètre du SAMINE étant totalement inclus dans le périmètre de la communauté de communes de Miribel et du Plateau, la commune doit dès à présent se préparer au transfert de la compétence assainissement à la structure intercommunale à fiscalité propre.

La compétence NTIC (Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication) a été transférée pour partie au SIEA (Syndicat intercommunal d'énergie et de e-communication de l'Ain) et pour autre partie à la communauté de communes de Miribel et du Plateau. La compétence du SIEA porte sur le déploiement des communications électroniques (réseaux et services locaux de communications électroniques) alors que celle de la communauté de communes consiste en de l'assistance à projets en lien avec le développement des NTIC (par exemple, création, avec l'aide d'un cabinet spécialisé, de sites web pour les communes membres). La compétence de la communauté de communes reste résiduelle ; aucun projet n'a été mis en œuvre sur la période 2009-2014 selon les informations communiquées à la chambre.

Le découpage de la compétence aménagement de l'espace entre la communauté de communes et la commune de Miribel, et plus précisément de la compétence relative aux zones d'aménagement concerté (ZAC), a pour avantage d'être fondé sur un critère objectif. En effet, l'EPCI est compétent pour les ZAC d'une surface supérieure à 4 ha et les communes restent compétentes pour les ZAC d'une surface inférieure. Cette délimitation, qui a permis à la commune de Miribel de conserver la maîtrise de l'opération d'aménagement de son centre-ville (ZAC centre-ville), ne semble cependant pas totalement adaptée aux besoins économiques et/ou de structuration de l'espace communautaire.

Enfin, s'agissant de la culture, le périmètre de la compétence transférée à la communauté de communes est très restreint et concerne uniquement les subventions à deux associations déclarées d'intérêt communautaire (subventions à l'« Office culturel de Miribel » pour l'organisation des spectacles scolaires et subventions à l'« Union Laïque de Miribel » pour les dépenses de fonctionnement du cinéma). La commune de Miribel conserve l'essentiel de la compétence culture sur son territoire et reste le principal pourvoyeur de subventions aux deux associations. Si le découpage opéré est lisible, il est peu opérationnel.

1.3.3- Les perspectives d'évolution

À ce jour, aucune mutualisation de services ou de fonctions n'a été mise en place entre la commune et la communauté de communes.

La chambre note cependant que la CCMP a fait appel à un cabinet d'études pour la guider dans sa réflexion sur l'évolution de l'intercommunalité, cabinet qui a établi un diagnostic des pistes d'évolution possibles. Parmi ces pistes, figure notamment la possible création d'un service commun d'instruction des autorisations d'urbanisme (dans le contexte de fin de la mise à disposition de la Direction Départementale des Territoires (DDT) pour les actes d'application du droit des sols (ADS) aux communes membres d'un EPCI de plus de 10 000 habitants à compter du 1^{er} juillet 2015), ainsi que la création d'un service commande et marchés publics porté par la structure intercommunale.

³ Nouvelle organisation territoriale de la République.

La chambre observe que la création d'un service mutualisé d'instruction des autorisations d'urbanisme ne paraît pas cohérente avec la volonté de conserver le Plan local d'urbanisme à l'échelle communale.

Le développement de l'intercommunalité devra être poursuivi avec le double objectif de clarification des partages de compétences et de réalisation d'économies d'échelle en matière de dépenses de fonctionnement grâce aux mutualisations à mettre en œuvre.

2- ANALYSE DE LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE

2.1- L'information du conseil municipal

Conformément aux dispositions prévues à l'article 2312-1 du code général des collectivités territoriales, « *dans les communes de 3 500 habitants et plus, un débat a lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés et sur l'évolution et les caractéristiques de l'endettement de la commune, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci et dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8* ».

Ce débat a été organisé par la commune régulièrement sur la période concernée. Les informations contenues dans les documents fournis aux conseillers municipaux sont comparables d'une année sur l'autre. Des améliorations pourraient cependant être apportées, notamment et principalement sur l'information donnée sur les engagements pluriannuels de la commune, information qui reste aujourd'hui insuffisante. Si le débat d'orientation budgétaire pour l'exercice 2015 introduit quelques éléments de prospective sur l'évolution prévisionnelle de l'autofinancement et l'impact des baisses de dotations, il ne présente ni scénario d'évolution, ni plan d'investissement prévisionnel. Outre ce point principal, d'autres éléments peuvent être relevés, et notamment le fait qu'aucune répartition des dépenses par secteur d'activité (social, culture, voirie, ...) n'est présentée, et que la présentation des comptes se fait budget par budget et non de manière agrégée.

Il est à noter que les délibérations qui font état de la tenue du débat d'orientation budgétaire font référence à tort à l'article 13 du règlement intérieur du conseil municipal (il s'agissait antérieurement de l'article 14 du règlement intérieur du 18 juillet 2008, puis de l'article 15 depuis l'adoption du règlement intérieur en vigueur le 19 septembre 2014).

La chambre attire l'attention de l'ordonnateur sur les nouvelles dispositions de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe), et plus précisément sur l'article 107, qui vient modifier notamment le deuxième alinéa de l'article L. 2312-1, et renforcer les obligations existantes puisqu'il prévoit que, dans les communes de 3 500 habitants et plus, dans les deux mois précédant l'examen du budget, le maire doit présenter au conseil municipal « *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, dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique.* »

2.2- La présence et la qualité des annexes budgétaires

Les annexes budgétaires jointes au budget primitif et au compte administratif, dont la liste est fixée par l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales, sont obligatoires et sont un élément d'information aussi bien pour les conseillers municipaux que pour tout citoyen qui souhaiterait consulter les documents budgétaires.

Il a été constaté que les annexes requises n'étaient pas toujours jointes et que, lorsqu'elles sont présentes, elles sont souvent incomplètes ou mal renseignées :

- les informations statistiques, fiscales et financières sont partiellement renseignées et parfois de manière erronée ;
- l'état du personnel est parfois manquant, et, quand il est joint, renseigné de manière non homogène au cours des exercices ;
- l'état A3 relatif aux méthodes utilisées pour les amortissements n'est pas joint systématiquement ;
- l'état B1.7 listant les concours attribués à des tiers en nature ou en subventions ne donne aucune indication sur les prestations en nature allouées ;
- l'état C2 qui liste les organismes dans lesquels a été pris un engagement financier n'est pas complet : ni les délégations de service public, ni les organismes dans lesquels la commune détient une part du capital n'apparaissent ;
- l'état C3.1 relatif aux organismes de regroupement auxquels adhère la commune n'est pas renseigné.

La chambre invite la collectivité à apporter une attention plus grande aux annexes budgétaires pour se conformer aux exigences législatives et réglementaires d'ores et déjà en vigueur sur la période de contrôle et pour répondre aux nouvelles exigences posées par la loi NOTRe précitée. En effet, l'article 107 de cette loi renforce l'obligation pesant sur les communes de 3 500 habitants et plus, en complétant l'article L. 2313-1 comme suit : « *Une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux. La présentation prévue au précédent alinéa ainsi que le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice prévu à l'article L. 2312-1, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, conformément à l'article L. 2121-12, sont mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil municipal des délibérations auxquelles ils se rapportent et dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État.* »

L'ordonnateur a indiqué, en réponse à l'observation de la chambre, qu'il accorderait désormais une attention plus grande à la qualité des informations contenues dans les annexes budgétaires, notamment en demandant à l'éditeur de logiciel d'améliorer le paramétrage des documents. La chambre rappelle que, quels que soient les problèmes techniques rencontrés, la commune est dans l'obligation de produire les annexes telles que prévues à l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales.

2.3- La connaissance patrimoniale

Un rapprochement effectué pour l'exercice 2012 entre l'inventaire comptable de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable n'a pas révélé d'écart entre les deux documents. L'ordonnateur a indiqué s'être rapproché du comptable pour harmoniser les deux documents au moins depuis l'exercice 2010.

Au-delà de l'inventaire comptable, la commune de Miribel ne possède pas un inventaire physique régulièrement mis à jour, qui lui permettrait d'avoir une vision complète et juste de l'ensemble de ses immobilisations et de leur lieu d'affectation (par service, bâtiment...). La mise en place de ce suivi est souhaitable.

3- REGULARITE BUDGETAIRE ET FIABILITE COMPTABLE

3.1- La gestion budgétaire

3.1.1- La conformité de la structuration budgétaire aux instructions comptables

Le budget principal est élaboré conformément à l'instruction comptable M14. Il est voté par nature, au niveau du chapitre pour la section de fonctionnement et pour la section d'investissement. Pour la section d'investissement, le conseil municipal vote chaque année plusieurs opérations d'équipement.

Les budgets annexes sont les suivants sur la période considérée :

Tableau 2

	création/clôture sur la période 2009-2014	Nomenclature comptable	Assujettissement à TVA OUI/NON
BA assainissement		M49	NON
BA ZI Nord des Echets – parc d'activités des Chênes	Clôture par délibération du 8 avril 2011	M14	OUI
BA ZAC du centre-ville		M14	OUI
BA ZAE de Folliouse	Créé par délibération du 19 mars 2010	M14	OUI

Source : tableau CRC

La présentation consolidée des budgets (budget principal et budget annexes) pour l'exercice 2014 permet d'appréhender la part prise par les budgets annexes dans la totalité des dépenses et recettes réalisées. Les budgets annexes représentent 31 % des dépenses et 30 % des recettes totales. Cette part est supérieure en investissement du fait principalement du poids de la comptabilité de stocks dans le budget annexe de la ZAC centre-ville.

Tableau 3 : CA 2014 - présentation agrégée des comptes BP-BA

	Total crédits réalisés	dont BP	dont BA assainissement	dont BA ZAC centre-ville	dont BA ZAE de Folliouse
INVESTISSEMENT					
Dépenses	6 380 645	51%	3%	40%	6%
Recettes	5 826 622	60%	11%	24%	5%
FONCTIONNEMENT					
Dépenses	11 027 261	79%	4%	14%	3%
Recettes	13 999 649	74%	5%	16%	5%
TOTAL DEPENSES	17 407 906	69%	3%	24%	4%
TOTAL RECETTES	19 826 270	70%	7%	18%	5%

Source : tableau CRC à partir du compte administratif 2014

3.1.2- Le processus d'adoption du budget

La préparation du budget primitif de l'année N débute usuellement au mois de septembre de l'année N-1. Pour la section de fonctionnement, une projection sur le réalisé de l'année N-1 en recettes et dépenses est effectuée et les besoins nouveaux sont identifiés auprès des élus. Le service financier détermine le montant du prélèvement envisageable sur la section de fonctionnement au profit de l'investissement. Pour la section d'investissement, un chiffrage prévisionnel des opérations d'investissement à programmer est demandé aux services et aux élus. Ces nouvelles demandes sont ajoutées aux autorisations de

programme en cours, aux opérations subventionnées et aux dépenses de travaux de gros entretien.

L'arbitrage s'effectue en bureau municipal aux mois de novembre et décembre de l'année N-1, sur la base d'hypothèses d'augmentation des impôts, des tarifs, ou du recours à l'emprunt.

3.1.3- L'exécution budgétaire

3.1.3.1- Les taux d'exécution

Le tableau figurant en annexe 1 récapitule les principaux éléments sur les taux d'exécution des dépenses et recettes en sections d'investissement et de fonctionnement.

Pour la section d'investissement, le taux d'exécution des dépenses réelles (% de mandats émis par rapport aux crédits ouverts) est relativement faible sur l'ensemble de la période, puisqu'il oscille entre 42 % et 61 %, à l'exception de l'année 2013 (70 %). La commune explique ce faible taux de réalisation par le fait que la programmation initiale des opérations d'investissement a dû parfois être décalée dans le temps, du fait de retards pris dans la mise en œuvre et de difficultés à établir des prévisions fiables. Pour les recettes, le taux d'exécution est satisfaisant.

En section de fonctionnement, le taux d'exécution des dépenses réelles est compris entre 93 et 99 % entre 2009 et 2014. Quant aux recettes, les inscriptions budgétaires sont dans l'ensemble sous-évaluées par rapport à la réalité des titres émis.

3.1.3.2- Les délais de paiement

La commune n'effectue pas un suivi régulier de ses délais de paiement. Le comptable, interrogé sur ce point, a fourni les délais globaux de paiement pour les exercices 2012 et 2013. Pour 2012, le délai global de paiement moyen est de 15,90 jours, dont 4,40 pour le comptable. Pour 2013, le délai global de paiement moyen passe à 23,06 jours dont 3,16 pour le comptable.

Même si, à ce jour, le délai réglementaire de 30 jours est respecté, la chambre constate que ce délai est en augmentation sur les deux exercices pour lesquels des données ont été fournies par le comptable et qu'il serait opportun que l'ordonnateur mette en place un suivi régulier des délais de paiement.

L'ordonnateur précise, en réponse à l'observation de la chambre, avoir mis en place en 2015 une procédure interne de contrôle des délais de paiement.

3.1.4- Les flux financiers entre le budget principal et les budgets annexes

3.1.4.1- Les budgets annexes d'aménagement (M14)

Les budgets annexes d'aménagement ne disposent pas d'une autonomie financière par rapport au budget principal. Si l'individualisation sous forme de budgets annexes est imposée par la M14 afin d'effectuer un suivi financier et fiscal de ces opérations, il existe une unité de caisse chez le comptable public et l'équilibre du budget annexe d'aménagement est assuré par le budget principal.

Dans le tableau suivant, figurent les écritures comptables relatives au besoin de financement structurel des budgets annexes d'aménagement, ce qui donne une indication sur la rentabilité des opérations réalisées et sur leur contribution à générer un excédent ou un déficit pour le budget principal :

Tableau 4 : flux financiers BP-BA M14 (2009-2014)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
6521 - déficit des BA	0	0	0	0	228 000	0	228 000
7551- excédent des BA	108 351	4 277	0	0	0	0	112 628
							-115 372

Source : tableau CRC

Les mouvements enregistrés en 2009 et 2010 correspondent à un excédent du budget annexe de la zone industrielle Nord des Echets – Parc d'activités des Chênes, qui a été reversé au budget principal en deux fois avant la clôture de ce budget annexe actée par délibération du conseil municipal du 8 avril 2011.

La somme de 228 000 € a été versée en 2013 par le budget principal au budget annexe de la ZAC centre-ville, pour prendre en charge un déficit constaté au compte administratif du budget annexe de 233 738 € à la clôture de l'exercice 2012.

Au total, sur la période de contrôle, les budgets annexes d'aménagement ont généré un déficit de 115 372 €, qui a été supporté par le budget principal.

3.1.4.2- Le budget annexe d'assainissement (M49)

Sur la période examinée, aucune subvention n'a été versée par le budget principal au budget annexe d'assainissement, conformément aux articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales qui disposent, que, sauf exceptions strictement encadrées, les budgets des services publics industriels et commerciaux (SPIC) exploités en régie, affermés ou concédés par les communes doivent être équilibrés en recettes et en dépenses.

3.2- La fiabilité des comptes

3.2.1- La tenue de la comptabilité d'engagement

La commune de Miribel tient une comptabilité d'engagement de ses dépenses. Ce principe connaît cependant des atténuations. En effet, il a été observé que, notamment dans le cas d'achats directs effectués par des agents auprès de fournisseurs, l'engagement comptable a pu être effectué postérieurement à la facture émise par lesdits fournisseurs.

L'ordonnateur doit donc s'attacher à tenir une comptabilité d'engagement exhaustive et rigoureuse, ce qui suppose que l'engagement comptable précède ou soit concomitant à l'engagement juridique, conformément à la réglementation en la matière.

En réponse, l'ordonnateur indique qu'il a l'intention d'établir une charte de la commande publique, qui devrait préciser les modalités d'engagement des achats et éviter notamment des éditions de factures avant engagement des dépenses.

La chambre rappelle à l'ordonnateur qu'il est tenu d'appliquer l'ensemble des dispositions contenues dans l'arrêté du 26 avril 1996 relatif à la comptabilité de l'engagement des dépenses des communes, départements et régions pris en application des articles L. 2342-2, L. 3341-1 et L. 4341-1 du code général des collectivités territoriales, ces dispositions pouvant, pour leur application dans les services, faire l'objet de notes spécifiques ou être

inscrites notamment dans un règlement budgétaire et financier à adopter en conseil municipal.

3.2.2- Le rattachement des charges et produits à l'exercice

La commune a pratiqué très peu de rattachements des charges et produits à l'exercice sur l'ensemble de la période de contrôle.

D'après l'ordonnateur, cette quasi absence de rattachement s'explique par l'utilisation de la journée complémentaire et par la faible importance des cas résiduels qui nécessiteraient de passer des écritures de rattachement. La chambre invite cependant la commune à lister précisément les charges et produits devant être rattachés et à passer les écritures correspondantes, afin de s'assurer au mieux du respect du principe d'indépendance des exercices.

En réponse, l'ordonnateur indique que la commune réalisera, pour la fin de l'exercice 2015, la procédure de rattachement des charges et produits à l'exercice pour limiter l'utilisation de la journée complémentaire. La chambre observe qu'utilisation de la journée complémentaire et rattachement des charges et produits à l'exercice ne sont pas contradictoires. En effet, le rattachement des charges et des produits à l'exercice consiste à intégrer dans le résultat annuel toutes les charges correspondant à des services faits et tous les produits correspondant à des droits acquis dûment constatés au 31 décembre et qui n'ont pu être mandatés ou titrés, notamment en raison de la non-réception par l'ordonnateur des pièces justificatives à la fin de la journée complémentaire.

3.2.3- Les restes à réaliser

Les tableaux figurant en annexe 1 établissent les restes à réaliser en investissement pour le budget principal au cours de la période sous revue.

Ces restes à réaliser sont importants au regard des crédits budgétés au cours de l'exercice. Le taux de restes à réaliser s'établit entre 21 et 24 % entre 2009 et 2012.

Pour les restes à réaliser inscrits en recettes au cours de l'exercice 2013, il a été vérifié que l'inscription était justifiée par une pièce attestant d'une recette certaine.

3.2.4- Les immobilisations

3.2.4.1- L'apurement des comptes d'immobilisations

Le compte 23 « immobilisations en cours » a pour objet de faire apparaître la valeur des immobilisations qui ne sont ni terminées, ni mises en service, à la fin de chaque exercice. Ce compte doit donc être régulièrement apuré.

L'évolution du montant mandaté sur les comptes 20, 21 et 23, s'établit comme suit :

Tableau 5 : Évolution comptes 20,21 et 23

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
compte 20	330 519	350 066	353 615	501 190	631 471	620 205
compte 21	47 206 409	49 398 130	51 949 372	55 111 192	59 330 717	61 506 549
compte 23	1 620 211	1 294 143	2 543 371	2 545 188	2 743 426	2 806 832

Source : tableau CRC à partir des comptes de gestion

Ce tableau ne fait pas apparaître d'évolution anormale du compte 23, qui paraît avoir été régulièrement apuré.

3.2.4.2- Les cessions d'immobilisations

Une analyse portant sur les cessions d'immobilisations et les plus ou moins-values annuelles réalisées par la commune révèle qu'en 2009 et 2012 la commune a enregistré dans son patrimoine des moins-values importantes par rapport à la valeur nette comptable des immobilisations enregistrée dans son actif.

Tableau 6 : Détail des +/- valeurs annuelles de cession

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total cumulé
Valeur nette comptable des immobilisations	263 623	365 321	2 490	431 718	28 867	111 282	1 203 302
+/- valeurs annuelles réalisées	-176 011	-9 003	9 550	-313 666	51 733	177 478	-259 920
= Produits de cession de l'année	87 612	356 318	12 041	118 052	80 600	288 760	943 383

Source : tableau CRC

L'ordonnateur a fourni des éléments d'explication pour justifier ces moins-values.

Pour la moins-value enregistrée au cours de l'exercice 2009, l'opération concerne un terrain cédé par la commune à la communauté de communes de Miribel et du Plateau, dans le but de réaliser des parkings dans le secteur de la gare de Miribel moyennant la somme de 86 112 €. La moins-value s'explique par le fait que le terrain acheté était un terrain bâti, et que le terrain revendu était un terrain nu, après démolition du bâti préexistant. La chambre s'interroge cependant sur le décalage existant entre les pièces produites datant de mai 2007 et la date d'inscription de la recette au titre des produits de cession (2009).

Pour expliquer la moins-value de l'exercice 2012, deux avis du service des domaines, en date du 20 et du 26 octobre 2011 portant sur 2 parcelles situées rue du Trêve, ainsi qu'une délibération datée du 16 décembre 2011 ont été produites. En l'occurrence il s'agit de deux terrains acquis par la commune au prix de 360 000 € le 17 décembre 2009, estimés par le service des domaines à 250 000 € en octobre 2011 et dont le conseil municipal cède la propriété à Dynacité (Office public de l'habitat de l'Ain constitué sous forme d'EPIC) moyennant la somme de 72 000 €, pour réaliser une opération de construction de logements locatifs sociaux. La chambre observe que la différence entre le prix d'acquisition payé par la commune fin 2009 et le prix de revente s'élève à 288 000 € ; quant à la différence par rapport à l'estimation du service des domaines réalisée deux ans après l'acquisition, elle est de 178 000 €. Dans les deux cas, la décote est très importante.

L'attention de l'ordonnateur est appelée sur le fait qu'afin de renforcer la fiabilité de son actif et conformément aux règles de comptabilisation des actifs posées par l'instruction M14, il est nécessaire d'apprécier, à chaque clôture des comptes, s'il existe un indice montrant qu'un actif a pu perdre notablement de sa valeur (valeur de marché, obsolescence, dégradation physique, changement important d'utilisation, ...). Lorsque la valeur d'un actif immobilisé devient inférieure à sa valeur nette comptable, cette dernière doit être ramenée à la valeur actuelle par le biais d'une dépréciation.

3.2.5- Les amortissements

En application des articles L. 2321-1 et L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales, la commune de Miribel est tenue d'amortir ses immobilisations.

La commune a pris deux délibérations pour fixer la durée d'amortissement de ses biens, l'une datant du 17 novembre 1995, l'autre du 16 septembre 2011. Une délibération datant du 19 mars 1993 fixe en outre les durées d'amortissement pour les immobilisations du budget assainissement. L'amortissement est linéaire.

Tableau 7 : Durées d'amortissements immobilisations incorporelles et corporelles

Type d'immobilisations	Durée
BUDGET PRINCIPAL	
Logiciels	2 ans
Frais relatifs aux documents d'urbanisme	10 ans
Frais d'étude et d'insertion non suivis de réalisation	5 ans
Voitures	5 ans
Camions et véhicules industriels	8 ans
Mobilier	15 ans
Matériel de bureau électrique ou électronique	5 ans
Matériel informatique	3 ans
Matériels classiques	6 ans
Coffre-fort	30 ans
Installations et appareils de chauffage	15 ans
Équipements de garages et ateliers	15 ans
Équipements des cuisines	10 ans
Équipements sportifs	15 ans
Installations de voirie	20 ans
Plantations	20 ans
Autres agencements et aménagements de terrains	20 ans
Bâtiments légers, abris	15 ans
Agencements et aménagements de bâtiments, installations électriques et téléphoniques	15 ans
BUDGET ANNEXE D'ASSAINISSEMENT	
Réseaux d'assainissement	50 ans
Stations d'épuration	25 ans
Frais de recherche et de développement	5 ans

Source : commune de Miribel

Ces durées sont conformes au barème indicatif figurant dans les instructions comptables M14 et M49. Par ailleurs, conformément à la possibilité offerte par l'article R. 2321-1 du code général des collectivités territoriales, la commune a décidé de fixer un seuil unitaire en deçà duquel les immobilisations de peu de valeur ou dont la consommation est très rapide s'amortissent sur un an. Les biens matériels ou immatériels ayant une valeur inférieure ou égale à 1 000 € sont amortis en une seule fois depuis le 1^{er} janvier 2012.

La dotation aux amortissements pour le budget principal et le budget annexe assainissement passe de 238 659 à 418 962 € entre 2009 et 2014, soit une augmentation de 75,5 %.

Tableau 8 : Dotation aux amortissements 2009-2014 budget principal et budget annexe assainissement

Compte 6811	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Budget principal	173 023	339 668	251 922	273 815	306 228	320 991
Budget annexe assainissement	65 636	64 980	86 898	86 898	79 350	97 971

Source : comptes de gestion

Les subventions et fonds d'investissement reçus servant à financer un équipement devant être amorti sont qualifiés de fonds et subventions transférables et imputés en recettes au compte 131 ou 133. Ils doivent également être amortis et faire chaque année, à compter de l'année N+1, l'objet d'une reprise à la section de fonctionnement par le débit du compte 139 concerné et le crédit du compte 777. Le montant de l'annuité d'amortissement d'une subvention d'équipement transférable reçue est égal au montant de la subvention divisé par la durée de l'amortissement du bien subventionné.

Sur la période de contrôle, la commune de Miribel ne semble pas avoir procédé régulièrement à cet amortissement, comme démontré dans les tableaux ci-dessous :

**Tableau 9 : Total subventions d'équipement et fonds affectés à l'équipement transférables
Budget principal 2009-2014**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Compte 131	21 343	17 958	0	81 852	1 842	0
Compte 133	50 768	0	0	0	0	0
Total	72 111	17 958	0	81 852	1 842	0

Source : comptes administratifs

**Tableau 10 : Quote-part des subventions d'investissement transférées
Budget principal 2009-2014**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Compte 777	0	0	0	0	1 676	1 842

Source : comptes administratifs

L'ordonnateur a indiqué qu'en 2009, 2010 et 2012, la commune avait imputé des subventions à tort sur les comptes 131 et 133, des écritures comptables de rectification ayant été passées postérieurement.

4- SITUATION FINANCIERE

4.1- Les grandes données budgétaires de la commune sur la période 2009-2014

Sur la période de contrôle, l'évolution des dépenses et recettes réalisées s'établit comme suit :

Tableau 11 : Évolution D/R (réalisations de l'exercice + reports)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Investissement						
Dépenses	2 733 358	2 629 889	4 170 640	4 304 035	4 843 173	3 248 673
Recettes	3 402 959	4 732 330	5 309 661	5 470 461	4 353 183	3 491 123
Fonctionnement						
Dépenses	6 847 416	7 328 569	7 085 557	7 865 800	8 239 620	8 710 652
Recettes	9 585 852	9 629 283	9 661 589	10 190 006	9 921 862	10 340 000

Source : tableau CRC à partir des comptes administratifs

4.2- La dynamique relative des charges et produits et l'autofinancement

4.2.1- Les recettes de la section de fonctionnement

4.2.1.1- La fiscalité directe

Sur la période 2009-2014, les bases d'imposition des trois taxes directes (taxe d'habitation TH, taxe foncière sur les propriétés bâties TFB et taxe foncière sur les propriétés non bâties TFPNB) sur la commune de Miribel, ont évolué positivement, avec une augmentation de près de 20 % des bases de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties, soit plus de 3 % en variation annuelle moyenne.

Tableau 12

Taxe	Bases en € par année						Variation sur la période	Variation moyenne annuelle
	2009	2010	2011	2012	2013	2014		
Taxe d'habitation	9 724 338	9 955 185	10 543 736	10 981 116	11 435 723	11 555 868	+18,83%	+3,51%
Taxe foncière (bâti)	12 256 165	12 475 369	12 834 368	13 434 902	13 859 349	14 347 083	+17,06%	+3,20%
Taxe foncière (non bâti)	101 894	102 083	102 005	103 726	108 124	108 514	+6,49%	+1,26%

Source : tableau CRC d'après les états n° 1259

Les taux des trois taxes sont restés stables entre 2009 et 2014. Une seule délibération d'augmentation des taux a été adoptée le 13 mars 2009, actant une augmentation de 2 % par rapport aux taux applicables en 2008. Les taux ont cependant été relevés pour 2015 par une délibération du 20 mars 2015. Cette dernière délibération prévoit une augmentation de 3 % des taux des trois taxes. Les taux votés restent globalement inférieurs aux taux moyens des communes du département de l'Ain pour 2014. À cet égard, l'ordonnateur en fonctions a indiqué que la modération des taux d'imposition traduisait une volonté politique forte.

Tableau 13

	2008	2009-2014		2015		Taux moyens communaux pour 2014 au niveau départemental
	Taux voté	Taux voté	Variation par rapport à la période précédente	Taux voté	Variation par rapport à la période précédente	
Taxe d'habitation	9,54 %	9,73 %	+ 2 %	10,02 %	+ 3 %	11,67 %
Taxe foncier bâti	11,60 %	11,83 %	+ 2 %	12,15 %	+ 2,75 %	14,89 %
Taxe foncier non bâti	41,47 %	42,29 %	+ 2 %	43,55 %	+ 3 %	42,22 %

Source : tableau CRC, états n° 1259 de la commune

Deux catégories d'abattements sont actuellement en vigueur et concernent la taxe d'habitation et l'ancienne taxe professionnelle.

S'agissant de la taxe d'habitation, une délibération du 16 novembre 1979 a instauré des abattements sur le fondement de l'article 1411 du code général des impôts :

- majoration de 10 points de l'abattement obligatoire pour charges de famille pour les deux premières personnes à charge ;
- instauration d'un abattement facultatif à la base de 10 % de la valeur locative des biens pour tous les foyers.

Les réductions de bases de la taxe d'habitation résultant de l'application de la délibération de 1979 représentent un montant de plus de deux millions d'euros par an sur la période 2009-2013. Cette somme ne correspond pas à une perte nette du produit de la taxe d'habitation, mais à l'exclusion de bases susceptibles de se voir appliquer le taux de taxe voté. Le montant des réductions de bases en euros par habitant pour la commune de Miribel est très supérieur au montant moyen par habitant de la strate au niveau national.

Tableau 14

	2009	2010	2011	2012	2013
Réductions des bases accordées par délibération (en k€)	2 486	2 504	2 602	2 712	2 810
Réductions de bases en € par habitant	278	276	285	296	305
Montant moyen national en € par habitant des réductions de bases (strate 5 000 à 10 000 hab.)	93	95	98	100	101

Source : tableau CRC / site alizer2.finances.gouv.fr

S'agissant de la taxe professionnelle, une délibération du 17 septembre 1999 prévoit une exonération de la taxe sur les entreprises de spectacles sur le fondement de l'article 1464A du code général des impôts. Elle est juridiquement toujours en vigueur. On relèvera à cet égard que la commune est membre d'un groupement à fiscalité propre et que la fiscalité sur les entreprises (taxe professionnelle devenue la « contribution économique territoriale », composée de la « cotisation foncière des entreprises » CFE et de la « cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises », CVAE) a donc été transférée à la structure intercommunale.

La chambre rappelle que les exonérations appliquées sur la base d'une décision de l'organe délibérant de la collectivité n'ouvrent droit à aucune compensation de la part de l'État. À Miribel, ces exonérations sont d'un niveau élevé par rapport à la moyenne de la strate.

La politique communale d'abattements est déjà ancienne à Miribel et n'a pas été actualisée au regard notamment de l'évolution de la situation juridique de la commune (appartenance à un groupement à fiscalité propre). Une réflexion sur la révision des abattements (dans le sens d'un recentrage en faveur des foyers modestes et des personnes handicapées) a été cependant été engagée lors du débat d'orientation budgétaire de février 2015.

Le produit cumulé des trois taxes a évolué d'un peu plus de 12 %, suivant une progression moins rapide que les bases entre 2009 et 2014, ceci s'expliquant par la faible augmentation des taux sur la période. Malgré des taux quasi stables, le produit cumulé des trois taxes a augmenté de 321 983 € depuis 2009.

Tableau 15

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variation sur la période	Variation moyenne annuelle
Produit cumulé des trois taxes (TH + TFB + TFNB) en €	2 537 410	2 510 175	2 614 736	2 727 214	2 810 134	2 859 392,60	+ 12,68 %	+ 2,41 %

Source : tableau CRC, comptes administratifs de la commune

L'augmentation des taux des trois taxes votée en 2015 permettra un gain de 159 461 € par rapport au produit 2014 (par application des taux réévalués aux bases d'imposition prévisionnelles pour 2015 telles que mentionnées dans l'état n° 1259 pour 2015 de la commune de Miribel), ce qui ne compensera que partiellement la participation de la commune à l'effort de redressement des finances publiques et sa contribution croissante au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales.

Sur la période, l'effort fiscal⁴ sur la commune s'établit à un niveau inférieur à l'effort fiscal moyen des communes de la strate (communes de 5 000 à 10 000 habitants), comme démontré dans le tableau ci-après.

Tableau 16

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Effort fiscal Miribel	Non disponible	0,692163	0,683190	0,660138	0,683591	0,681366
Effort fiscal moyen de la strate	Non disponible	1,202302	1,208670	1,110225	1,163746	1,161194

Source : Fiches AEFf commune de Miribel

Il ressort de l'analyse précédente que la commune de Miribel dispose de marges de manœuvre non négligeables en matière fiscale.

4.2.1.2- Les dotations

Le montant de fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'État est en hausse de 9 % sur la période, ce qui ne permet cependant pas de compenser en volume la baisse de 15 % des dotations et participations.

Tableau 17

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	évolution en %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	2 663 513	2 639 009	2 255 525	2 257 789	2 252 349	2 261 635	- 15 %
+ Fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'État	2 656 097	2 650 371	3 034 203	3 012 476	2 955 679	2 888 522	9 %
= Produits "rigides"	5 319 610	5 289 380	5 289 728	5 270 264	5 208 028	5 150 156	- 3 %

Source : tableau CRC

4.2.1.3- Les produits d'exploitation

Les produits d'exploitation de la commune (revenus des immeubles, redevances, ...) sont en hausse de 8 % entre 2009 et 2014. On notera l'impact en 2009 du reversement au budget principal d'un excédent de 108 351 € venant du budget annexe du lotissement industriel du parc des Chênes. Entre 2013 et 2014, les redevances et droits des services à caractère social et des services périscolaires et d'enseignement ont augmenté globalement de plus de 12 %, leur produit passant de 460 à près de 518 k€, ce qui s'explique principalement par la croissance des effectifs scolaires.

Tableau 18

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	évolution en %
Produits d'exploitation	835 590	622 950	759 890	765 365	829 157	900 837	8 %

Source : tableau CRC

⁴ Effort fiscal = produit des trois taxes / potentiel fiscal des trois taxes. Ce ratio mesure la pression fiscale liée aux taxes sur les ménages.

4.2.2- Les dépenses de la section de fonctionnement

4.2.2.1- Les charges à caractère général

Les charges à caractère général augmentent au total de 30 % sur la période et de 5,4 % en variation annuelle moyenne, passant de 1,9 M à 2,4 M d'euros en six ans. Leur proportion dans le poids des charges de gestion s'accroît également, puisqu'il représente 21 % des charges de gestion en début de période et près de 26 % en 2014.

Une analyse portant sur six postes de dépenses (représentant 53 % des charges à caractère général en 2014) montre que l'évolution de certaines charges a pu être importante et rapide. C'est le cas par exemple pour le compte 6156 relatif aux contrats de maintenance (99 % d'augmentation et 15 % en variation annuelle moyenne) ou pour le compte 6288 (autres services extérieurs) dont le montant augmente de 176 % entre 2009 et 2014 (et de 22 % en variation annuelle moyenne).

Tableau 19 : Évolution 2009-2014 des principaux comptes charges à caractère général

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne	évolution en %
6042 - achats de prestations de services	208 026	188 329	207 450	214 537	230 452	248 196	4 %	19 %
60612 - énergie - électricité	350 728	304 016	387 256	401 286	492 349	451 549	5 %	29 %
611 - contrats de prestations de services avec des entreprises	74 100	74 100	75 677	103 940	105 546	109 732	8 %	48 %
61523 - voies et réseaux	68 382	70 628	36 861	71 149	81 109	130 928	14 %	91 %
6156 - maintenance	86 710	141 168	122 925	134 233	122 568	172 668	15 %	99 %
6288- autres services extérieurs	74 750	85 978	95 020	135 993	272 203	206 030	22 %	176 %

Source : tableau CRC

L'ordonnateur a fourni des éléments d'explication sur la forte progression de ces postes de dépenses. Si des paramètres sont indépendants de la volonté de la collectivité, quoi que prévisibles au moins en partie (évolution des effectifs inscrits à la cantine, évolution des tarifs d'énergie, mise en service de nouveaux bâtiments, ...), d'autres points sont directement liés à la gestion de la collectivité (c'est par exemple le cas pour le recours accru à des prestataires extérieurs pour des prestations de conseil).

4.2.2.2- Les charges de personnel

Les charges de personnel représentent 54 % des charges de gestion en 2014. Elles évoluent de 21 % entre 2009 et 2014, et de 3,8 % en moyenne par an, passant de 3,4 à 4,1 M d'euros.

Au sein de l'ensemble des charges, le poste rémunérations augmente de 16 %.

Tableau 20 : Évolution des charges de personnel 2009-2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Rémunérations du personnel	2 418 264	2 561 692	2 534 246	2 552 889	2 613 071	2 814 308
+ Charges sociales	979 576	1 059 986	1 068 420	1 083 701	1 183 187	1 281 197
+ Impôts et taxes sur rémunérations	57 856	61 699	61 097	65 921	69 785	76 467
+ Autres charges de personnel	0	63	0	0	1 195	0
= Charges de personnel interne	3 455 696	3 683 440	3 663 762	3 702 511	3 867 238	4 171 972
+ Charges de personnel externe	10 940	11 646	11 845	10 689	11 129	14 034
= Charges totales de personnel	3 466 637	3 695 086	3 675 607	3 713 201	3 878 366	4 186 006

Source : tableau CRC

4.2.2.3- Les autres charges

Parmi les autres charges de fonctionnement, la contribution communale au service incendie représente 198 k€ en 2014 et évolue de 38 % sur la période.

Les subventions de fonctionnement, qui comprennent les subventions aux associations et la subvention allouée au centre communal d'action sociale (CCAS), passent de 576 à 638 k€ entre 2009 et 2014, ce qui correspond à une augmentation de 11 % sur la période.

Tableau 21 : Évolution des subventions de fonctionnement 2009-2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Subventions de fonctionnement	576 745	604 500	613 249	637 563	624 987	638 338
Dont subvention au CCAS	60 000	75 000	80 000	90 000	90 000	90 000
Dont subventions aux personnes de droit privé	516 745	529 500	533 249	547 563	534 987	548 338

Source : tableau CRC

4.2.3- L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement

4.2.3.1- L'excédent brut de fonctionnement

L'excédent brut de fonctionnement (EBF), qui se calcule par la différence entre produits de gestion et charges de gestion, évolue à la baisse de - 36 % sur la période et de - 8,6 % en variation annuelle moyenne.

Alors que les charges de gestion augmentent de 22 %, les produits de gestion n'augmentent quant à eux que de 4 % entre 2009 et 2014. L'EBF représentait 31 % des produits de gestion en 2009, il n'en représente plus que 19 % en 2014, ce qui fait passer la commune d'une situation que l'on peut considérer comme très confortable en début de période à une situation plus fragile, si cette tendance se confirmait pour les exercices à venir.

Tableau 22 : Évolution EBF 2009-2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	évolution en %
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	3 018 434	3 160 209	3 203 810	3 387 772	3 411 738	3 478 068	15%
+ Ressources d'exploitation	835 590	622 950	759 890	765 365	829 157	900 837	8%
= Produits "flexibles" (a)	3 854 023	3 783 159	3 963 701	4 153 136	4 240 895	4 378 905	14%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	2 663 513	2 639 009	2 255 525	2 257 789	2 252 349	2 261 635	-15%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'État	2 656 097	2 650 371	3 034 203	3 012 476	2 955 679	2 888 522	9%
= Produits "rigides" (b)	5 319 610	5 289 380	5 289 728	5 270 264	5 208 028	5 150 156	-3%
= Produits de gestion (a+b+c = A)	9 173 633	9 072 540	9 253 428	9 423 401	9 448 923	9 529 061	4%
Charges à caractère général	1 902 114	1 912 457	1 992 498	2 143 012	2 427 536	2 473 207	30%
+ Charges de personnel	3 466 637	3 695 086	3 675 607	3 713 201	3 878 366	4 186 006	21%
+ Subventions de fonctionnement	576 745	604 500	613 249	637 563	624 987	638 338	11%
+ Autres charges de gestion	396 998	355 626	369 988	375 530	644 656	421 067	6%
= Charges de gestion (B)	6 342 495	6 567 670	6 651 323	6 869 305	7 575 546	7 718 617	22%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	2 831 139	2 504 870	2 602 106	2 554 096	1 873 377	1 810 444	-36%

Source : tableau CRC

4.2.3.2- La capacité d'autofinancement brute

Sur la période de contrôle, la capacité d'autofinancement (CAF) brute passe de 2,8 à 1,8 M d'euros, soit une baisse de 33 % sur la période et de - 7,7 % en variation annuelle moyenne. Elle représente environ 20 % des produits de gestion de la commune en fin de période.

Tableau 23 : Évolution CAF brute 2009-2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Excédent brut de fonctionnement	2 831 139	2 504 870	2 602 106	2 554 096	1 873 377	1 810 444
Résultat financier	-36 663	-31 244	-24 249	-17 527	-12 962	-11 147
Résultat exceptionnel	16 984	8 320	-50 616	-94 380	2 173	82 255
= CAF brute	2 811 459	2 481 945	2 527 241	2 442 189	1 862 588	1 881 552

Source : tableau CRC

4.2.3.3- La capacité d'autofinancement nette

La capacité d'autofinancement nette se dégrade dans une moindre mesure, à hauteur de 23 %, le remboursement de l'annuité en capital de la dette ne cessant de décroître.

Tableau 24 : Évolution de la CAF nette 2009-2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
CAF brute	2 811 459	2 481 945	2 527 241	2 442 189	1 862 588	1 881 552
- Annuité en capital de la dette	419 353	275 125	270 284	194 077	174 668	42 145
= CAF nette	2 392 106	2 206 820	2 256 957	2 248 111	1 687 921	1 839 407

Source : tableau CRC

4.3- La politique d'investissement

4.3.1- La soutenabilité de la politique d'investissement

4.3.1.1- Le volume des investissements réalisés

Entre 2009 et 2014, la commune a investi en moyenne 3,1 M€ par an.

Pour rapprocher l'effort d'investissement de la commune de celui fourni par des collectivités de catégorie démographique comparable, un tableau récapitulatif a été établi à partir des fiches de notification de la dotation forfaitaire des communes (disponibles à compter de 2010) :

Tableau 25 : Dépenses d'équipement - montant en € par hab pour la même catégorie démographique 2010-2014

	Commune	Département	Région	National
2010	259	333	373	319
2011	417	336	383	329
2012	410	395	400	356
2013	497	477	440	386
2014	275	279	414	317

Source : tableau CRC d'après les fiches de notification de la dotation forfaitaire des communes

Il apparaît que la commune était en 2010 en deçà des moyennes des communes comparables. De 2011 à 2013, elle se situait au-dessus des moyennes régionale et nationale, mais assez proche de la moyenne départementale. En 2014, on note un ralentissement net du volume d'investissement réalisé, ce qui rejoint la tendance départementale, mais situe la commune bien en deçà des moyennes régionales et nationales.

4.3.1.2- Le financement propre disponible

Le financement propre disponible, qui additionne la CAF nette et l'ensemble des autres ressources d'investissement hors emprunt, diminue de 5 % sur la période. Les recettes d'investissement hors emprunt augmentent de 40 % entre 2009 et 2014, mais cela ne suffit pas à compenser la diminution de la CAF nette.

Tableau 26 : Évolution du financement propre disponible 2009-2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
= CAF nette ou disponible (A)	2 392 106	2 206 820	2 256 957	2 248 111	1 687 921	1 839 407
Taxes d'aménagement	58 420	156 177	239 412	143 190	87 803	29 159
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	699 951	330 961	300 821	422 414	396 739	500 183
+ Subventions d'investissement reçues	72 111	195 362	313 128	505 041	28 001	275 174
+ Produits de cession	87 612	356 318	12 041	118 052	80 600	288 760
+ Autres recettes	0	0	0	86 726	9 767	196 343
= Recettes d'inv. hors emprunt (B)	918 094	1 038 818	865 202	1 275 423	602 910	1 289 619
= Financement propre disponible (A+B)	3 310 200	3 245 638	3 122 159	3 523 534	2 290 831	3 129 026

Source : tableau CRC

Ce financement propre disponible est à rapprocher de l'évolution des dépenses d'équipement, dont le mode de calcul figure dans le tableau ci-après :

Tableau 27 : Mode de calcul dépenses d'équipement 2009 - 2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dépenses réelles d'investissement (A + B)	2 286 504	2 620 886	4 170 420	3 961 380	4 827 554	2 748 086
Dont dépenses financières (A)	419 353	275 125	360 353	199 102	252 143	228 974
Dont dépenses d'équipement (B)	1 867 151	2 345 761	3 810 067	3 762 278	4 575 411	2 519 112
(-) recettes comptes 21 et 23	-835	-95 240	0	-19 348	0	-86 617
Total dépenses d'équipement (calcul CRC)	1 866 316	2 250 521	3 810 067	3 742 930	4 575 411	2 432 495

Source : tableau CRC

Malgré la diminution du financement propre disponible, la commune reste dans une situation très favorable et couvre plus de 80 % de ses dépenses d'équipement chaque année, à l'exception de l'année 2013. Au total, sur la période 2009-2014, la commune a investi à hauteur de 18 677 932 €, alors que le financement propre disponible s'établit à 18 621 388 €, soit une couverture de ses investissements par le financement propre à hauteur de 99,7 %.

Tableau 28 : Part du financement propre dans le financement des dépenses d'équipement 2009-2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 866 316	2 250 521	3 810 067	3 742 930	4 575 411	2 432 495
Financement propre disponible	3 310 200	3 245 638	3 122 159	3 523 534	2 290 831	3 129 026
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement	177,4%	144,2%	81,9%	94,1%	50,1%	128,6%

Source : tableau CRC

La commune a totalement autofinancé ses investissements, sans aucun recours à l'emprunt, ce qui signifie qu'elle a eu une politique prudente en matière d'investissement.

4.3.2- La stratégie d'investissement

4.3.2.1- *L'évaluation des dépenses et la définition des priorités*

Les critères permettant d'établir des priorités entre les différentes dépenses d'investissement ne sont pas formalisés.

La commune ne dispose pas, à ce jour, d'une vision claire sur l'état de son patrimoine et les travaux à programmer pour en assurer l'entretien. L'ordonnateur a précisé dans sa réponse qu'une mission de recensement et d'évaluation du patrimoine bâti communal avait été confiée à un prestataire extérieur en 2015. L'étude réalisée devrait permettre à la commune d'évaluer les coûts de fonctionnement des équipements et de programmer les dépenses d'entretien nécessaires.

La chambre note enfin que la commune ne pratique pas d'évaluation systématique en coût complet sur les équipements nouveaux, ce qui ne lui permet pas d'avoir une vision précise de l'impact de la mise en service de nouveaux équipements sur son budget de fonctionnement.

4.3.2.2- *La programmation*

Entre 2009 et 2014, il n'existait pas de plan pluriannuel d'investissement formalisé, qui n'est certes pas obligatoire, mais peut être considéré comme un outil de bonne gestion, donnant une vision claire à moyen et long terme. L'ordonnateur a indiqué que ce plan est en cours d'élaboration pour le nouveau mandat, mais la chambre n'a eu communication d'aucun document, même provisoire. L'ordonnateur a fait en réponse part des difficultés qu'il rencontre dans l'élaboration de ce PPI, notamment du fait des incertitudes, tenant aussi bien au contexte national que local, pesant sur les finances communales. La chambre observe que l'élaboration rapide d'un PPI serait d'autant plus judicieuse dans ce contexte incertain pour donner une visibilité aux élus municipaux et éclairer leurs choix.

Les principales opérations d'investissement lancées ou réalisées entre 2009 et 2014, dont le détail figure en annexe 2, sont au nombre de sept, et portent sur des requalifications de rues, l'aménagement d'une percée verte, la réhabilitation de l'ancienne école de musique, l'aménagement d'un plateau sportif au Mas Rillier, la construction d'une salle des fêtes neuve au hameau des Echets, l'aménagement et la requalification du quartier du Trêve.

En l'absence d'un plan d'investissement, la commune a choisi d'identifier dans sa section d'investissement de multiples opérations d'équipement. Un tableau récapitulant l'ensemble des opérations d'équipement existantes pour le budget principal et le budget annexe d'assainissement a été fourni par la commune. 999 opérations d'équipement ont été créées sur le logiciel financier pour le budget principal, dont 230 mouvementées sur la période 2009-2014. Pour le budget annexe d'assainissement, 76 opérations ont été créées, dont 21 mouvementées au cours de la même période.

Au sens de la M14, une opération d'équipement est constituée par « *un ensemble d'acquisitions d'immobilisations, de travaux sur immobilisations et de frais d'études y afférents aboutissant à la réalisation d'un ouvrage ou de plusieurs ouvrages de même nature. Cette opération peut également comprendre des subventions d'équipement versées. La notion d'opération concerne exclusivement les crédits de dépenses (réelles)* ». L'opération correspond à un projet d'investissement identifié. Elle peut être votée, et est dans ce cas un chapitre budgétaire, ou peut n'être qu'indicative, auquel cas elle apparaît au

budget comme un simple élément d'information. En l'occurrence, les opérations d'équipement sont votées par le conseil municipal et constituent donc des chapitres budgétaires.

L'examen de la liste d'opérations d'équipement établie par la commune appelle quelques remarques. Plusieurs des opérations listées ne semblent pas correspondre à la définition posée par la M14 : à titre d'exemple, les opérations intitulées « grosses réparations voirie », « éclairage public » ou « illuminations 2014 » ne paraissent pas concourir à la réalisation d'un ou plusieurs ouvrages identifiés.

Au-delà de ce constat, le découpage des crédits par opération d'équipement mis en place, qui a été fait dans un souci d'information et de transparence louables, contribue à complexifier la présentation du budget, à figer des crédits par opération, alors qu'un suivi par le biais d'outils de pilotage internes permettrait d'aboutir au même degré de transparence, mais sans rigidifier l'exécution budgétaire.

Par ailleurs, la collectivité a mis en place depuis 2011, conformément à ce que permet l'article L. 2311-3 du code général des collectivités territoriales, des autorisations de programmes et crédits de paiement en section d'investissement. Les trois opérations concernées sont l'aménagement du plateau sportif du Mas Rillier, la réalisation d'une salle des fêtes aux Echets et l'aménagement du quartier du Trève.

Les autorisations de programme ont été créées par la commune par délibération, comme le prévoit la réglementation. Les délibérations créant et modifiant les trois autorisations de programmes sont les suivantes :

Tableau 29 : Suivi AP 2009-2014

	Délibération de création	Délibérations modificatives	Montant total AP initial	Montant total AP après modifications	Montant total mandaté au 31/12/2014	Durée prévisionnelle des travaux	Durée réelle des travaux
Plateau sportif du Mas Rillier	28/10/2011	néant	658 372	658 372	487 012	2011-2013	2011-2013
Salle des fêtes des Echets	16/03/2012	01/02/2013 20/06/2013	1 280 000	1 750 000	1 793 525	2012-2013	2012-2014
Aménagement quartier du Trève	01/02/2013	31/01/2014	1 360 000	1 360 000	548 475	2013-2015	2013-2015

Source : tableau CRC d'après les informations communiquées par la commune

La chambre observe que les trois autorisations de programme créées sont également des opérations d'équipement identifiées dans le budget de la commune.

4.3.2.3- Le suivi

Les communes ont l'obligation de rendre compte aux élus et aux tiers de la gestion pluriannuelle via les annexes budgétaires, conformément à l'article L. 2311-3 du code général des collectivités territoriales. L'annexe IV B2.1 est à joindre au budget primitif et au compte administratif. Or, cette obligation n'est que très imparfaitement remplie par la commune de Miribel, pour ce qui concerne le suivi des AP/CP, comme démontré dans le tableau suivant :

Tableau 30

	CA 2011	BP 2012	CA 2012	BP 2013	CA 2013	BP 2014	CA 2014	BP 2015
Annexe budgétaire IV B2.1 renseignée	NON	NON	NON	Oui mais partiellement	Oui mais partiellement	Oui mais partiellement	Oui mais partiellement	Oui mais partiellement

Lorsque l'annexe existe, elle délivre une information incomplète, qui ne permet pas d'avoir un suivi exhaustif sur le montant total des autorisations de programme et l'état de réalisation des crédits de paiement afférents. La chambre relève en particulier que l'autorisation de programme créée par délibération du 28 octobre 2011 relative à l'aménagement du plateau sportif du Mas Rillier n'apparaît à aucun moment au titre de cette annexe budgétaire.

Par ailleurs, la coexistence d'AP/CP et d'opérations d'équipement portant sur le même objet est source de confusion, notamment dans le suivi des crédits. À titre d'exemple, pour l'AP « salle de fête des Echets », l'autorisation de programme créée par délibération du 16 mars 2012 prévoyait une enveloppe de 1 280 000 € (portée ensuite à 1 750 000 € à la faveur de deux délibérations) ne recouvrant que l'évaluation des seuls travaux. Cette enveloppe ne prenait pas en compte des crédits budgétés en 2011 à hauteur de 150 000 € pour l'engagement des études et le coût de la maîtrise d'œuvre, crédits budgétés dans le cadre d'une opération d'équipement portant sur le même objet. Au total, le montant mandaté sur l'opération, à savoir 1 793 525 €, est supérieur au montant total voté au titre de l'autorisation de programme.

Dans le cadre des autorisations de programme, le montant des crédits de paiement ouverts au titre d'un exercice, représente la limite des dépenses pouvant être liquidées ou mandatées sur l'exercice. En principe, les crédits de paiement ouverts et non consommés sur un exercice ne font pas l'objet de report d'un exercice sur l'autre, la caducité automatique des crédits de paiement non utilisés dans l'année s'inscrivant parfaitement dans la logique pluriannuelle qui vise à une meilleure lisibilité budgétaire par l'augmentation des taux de réalisation. Il est rappelé que la répartition prévisionnelle des crédits de paiement peut être révisée à tout moment par le conseil municipal, pour actualiser les montants et le calendrier en tenant compte des ajustements liés à la programmation physique ou financière des opérations. La commune inclut aujourd'hui, dans les restes à réaliser, le report de crédits de paiement ouverts au titre des trois autorisations de programme existantes, qui sont par ailleurs des opérations d'équipement.

La chambre invite la commune à clarifier les modalités de sa gestion pluriannuelle en section d'investissement, et notamment à édicter des règles d'annulation ou de caducité des crédits de paiement. Dans un souci de clarté, il n'est pas souhaitable qu'une autorisation de programme coïncide strictement avec une opération d'équipement. La commune doit définir précisément ce qu'est une autorisation de programme, si celle-ci se décline en plusieurs opérations d'équipement, et quels sont les crédits de paiement affectés chaque année dans ce cadre. Enfin, l'annexe budgétaire dédiée au suivi des AP/CP doit être renseignée de manière complète et exacte.

Afin d'avoir une vision claire à moyen et long terme du volume d'investissement prévisionnel, la chambre invite la commune à se doter d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) permettant d'avoir une vision prospective sur trois à cinq ans. L'élaboration de ce PPI passe par une phase préalable de recensement précis du patrimoine de la commune et de définition du niveau d'entretien et de renouvellement souhaité ainsi que d'identification des engagements pluriannuels d'ores et déjà contractés, à mettre en regard de la liste des projets nouveaux que l'équipe municipale souhaite mener à bien. C'est sur la base de ce travail que pourront être faits des choix d'investissement et de financement, et que pourra être mis en place un suivi efficace des réalisations. Ce PPI serait également un outil précieux

pour alimenter le rapport à présenter au conseil municipal sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels et la gestion et la structure de la dette, tel que prévu par la loi NOTRe.

4.4- L'analyse bilancielle

4.4.1- L'endettement

4.4.1.1- L'encours de dette du budget principal

Le capital restant dû au 31/12/2014 s'élève pour la commune de Miribel à 231 082,75 €. La commune a contracté en 2003 un emprunt à hauteur de 600 000 € d'une durée de 15 ans, dont la première échéance a été réglée le 25 novembre 2005. Le taux est variable et l'amortissement constant.

Tableau 31

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	1 187 455	912 329	642 045	447 968	273 300	231 155
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	0,4	0,4	0,3	0,2	0,1	0,1

Source : tableau CRC

La commune est très faiblement endettée, la capacité de désendettement en années étant de moins d'un an, ce qui place la commune dans une position favorable vis-à-vis des prêteurs, dans l'hypothèse où elle devrait contracter de nouveaux emprunts.

4.4.1.2- L'encours de dette consolidée

La consolidation de l'encours de dette entre le budget principal et les budgets annexes ne modifie pas le constat posé précédemment.

Tableau 32

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
= Encours de la dette consolidée (tous budgets)	1 531 738	1 251 759	976 598	777 619	598 026	550 929
/ CAF brute consolidée tous budgets	3 249 571	2 681 478	2 666 565	3 598 976	2 522 256	2 099 578
= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)	0,47	0,47	0,37	0,22	0,24	0,26
/ CAF brute du budget principal	2 811 459	2 481 945	2 527 241	2 442 189	1 862 588	1 881 552
= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute du budget principal)	0,54	0,50	0,39	0,32	0,32	0,29

Source : tableau CRC

4.4.1.3- Les garanties d'emprunts

Au 31/12/2014, le capital restant dû par la commune au titre des emprunts garantis s'élève à 14 779 443 €, l'annuité garantie au cours de l'exercice représentant 563 990 € en capital et 441 991 € en intérêts.

La grande majorité des emprunts garantis le sont pour des opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements réalisées par des organismes d'habitations à loyer modéré ou des sociétés d'économie mixte, ainsi que pour des opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements bénéficiant d'une subvention de

l'État ou réalisées avec le bénéfice de prêts aidés par l'État ou adossés en tout ou partie à des ressources défiscalisées.

4.4.2- Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement net global évolue à la baisse de 45 % sur la période, passant de 3,3 à 1,8 M€.

Tableau 33 : Fonds de roulement net global 2009-2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ressources stables (A)	51 794 800	54 335 449	57 203 195	60 021 195	61 980 021	64 676 775
Emplois immobilisés (B)	48 419 140	49 964 671	53 520 518	56 562 940	60 817 055	62 804 977
Fonds de roulement net global (A - B)	3 375 660	4 370 777	3 682 676	3 458 255	1 162 966	1 871 798
en nombre de jours de charges courantes	193,1	241,8	201,4	183,3	55,9	88,4

Source : tableau CRC

En 2011, 2012 et 2013, il a été fait appel au fonds de roulement, de façon plus particulièrement importante en 2013 (à hauteur de 2,3 M€).

Tableau 34

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
FRNG	3 375 660	4 370 777	3 682 676	3 458 255	1 162 966	1 871 798
variation fdr		995 117	-688 101	-224 421	-2 295 289	708 831

Source : tableau CRC

Le besoin en fonds de roulement est positif sur l'ensemble de la période, ce qui signifie que le cycle d'exploitation ne se finance pas par lui-même, à l'exception de l'année 2014.

Tableau 35

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
= Besoin en fonds de roulement global	118 609	207 259	621 077	1 632 563	969	-325 473

Source : tableau CRC

La trésorerie reste très abondante sur la période, à l'exception notable de l'année 2013. Il est à noter que la commune a contracté une ligne de trésorerie d'une durée d'un an et d'un montant d'un million d'euros le 5 novembre 2013, sur laquelle elle n'a exercé aucun droit de tirage.

Tableau 36 : Trésorerie nette

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Fonds de roulement net global	3 375 660	4 370 777	3 682 676	3 458 255	1 162 966	1 871 798
- Besoin en fonds de roulement global	118 609	207 259	621 077	1 632 563	969	-325 473
=Trésorerie nette	3 257 050	4 163 518	3 061 599	1 825 692	1 161 997	2 197 271
en nombre de jours de charges courantes	186,4	230,3	167,4	96,8	55,9	103,8

Source : tableau CRC

5- GOVERNANCE ET GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

5.1- La gouvernance

5.1.1- Le régime des délégations

5.1.1.1- *Les délégations de compétences du conseil au maire*

Le maire peut disposer de délégations accordées par le conseil municipal sur le fondement de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales (CGCT). La délibération relative aux délégations à consentir au maire est généralement adoptée en début de mandat. Ces délégations s'analysent comme de véritables délégations de compétences ; le conseil municipal est dessaisi des matières dans lesquelles il a donné délégation au maire (Conseil d'État, 1^{ère} / 6^{ème} SSR, 8 avril 2015, n° 376821). Au cours de la période examinée, deux maires se sont succédé à Miribel.

Pour la mandature 2008-2014, le conseil municipal a accordé des délégations de pouvoir au maire pour la durée du mandat, par une première délibération adoptée le 4 avril 2008 dans 22 domaines sélectionnés parmi les domaines de compétences déléguables listés par l'article L. 2122-22 du CGCT. Le périmètre de la délégation initiale a été modifié l'année suivante s'agissant des marchés publics (point 4 de la délibération). La délégation ainsi consentie au maire n'est plus limitée au seuil des procédures formalisées (206 000 € HT en 2008) et le montant des avenants pouvant être conclus dans le cadre de la délégation n'est plus limité à 5 % du montant initial du marché. La modification a été actée par délibération en date du 18 septembre 2009.

Pour la mandature 2014-2020, le conseil municipal a également accordé des délégations de pouvoir au maire, pour la durée du mandat, par une délibération du 18 avril 2014. Le périmètre de la délégation consentie comprend 21 domaines et reprend pour une large part les domaines de la délégation consentie à l'ancien maire. Enfin, on relève que la délibération prévoit qu'en cas d'empêchement du maire, les délégations sont consenties au 1^{er} adjoint, dérogation introduite sur le fondement de l'article L. 2122-23 alinéa 2 du CGCT.

Les délibérations déléguant divers pouvoirs au maire adoptées par le conseil au cours de la période examinée sont régulières en ce sens que, pour chaque domaine faisant l'objet de délégation, celui-ci est défini et délimité. Elles ont toutes été régulièrement transmises au contrôle de légalité et publiées, conditions de leur caractère exécutoire.

La chambre a cependant relevé que le conseil municipal est intervenu à plusieurs reprises dans le champ des compétences déléguées au maire, en méconnaissance du caractère dessaisissant de ce type de délégation. C'est notamment le cas en matière de marchés publics, des délibérations autorisant le maire à signer des marchés et des avenants ayant continué à être présentées en conseil municipal (voir à titre d'exemple les comptes rendus du conseil municipal des 8 avril 2011, 28 octobre 2011 et 8 juin 2012), alors que le conseil municipal avait délégué la totalité de ses pouvoirs en la matière au maire.

En réponse, l'ordonnateur a indiqué qu'il veillerait à ne plus faire délibérer le conseil municipal dans les domaines délégués et que l'information de l'organe délibérant serait assurée par le compte rendu de l'exercice de ses délégations par le maire.

5.1.1.2- *Les délégations de signature du maire aux adjoints*

Sur le fondement de l'article L. 2122-18 du CGCT, le maire peut consentir des délégations aux adjoints et aux conseillers municipaux si tous les adjoints sont titulaires d'une délégation.

Il s'agit de délégations de fonctions qui n'emportent pas dessaisissement du maire de sa responsabilité dans les matières objet de la délégation.

Huit postes d'adjoints, soit l'effectif maximum pour un conseil municipal composé de 29 membres (dispositions combinées des articles L. 2122-2 et L. 2121-2 du CGCT) ont été créés au cours de chacune des deux mandatures de la période examinée (mandature 2008-2014 et mandature 2014-2020).

Par arrêté en date du 15 mars 2008, le maire de Miribel a consenti des délégations aux huit adjoints, pour exercer concurremment avec lui les attributions dans différents domaines.

Par le même arrêté, le maire a également consenti une délégation permanente aux adjoints pour la signature des courriers, documents administratifs et comptables relevant de leurs domaines de délégation respectifs. À la suite de plusieurs démissions d'adjoints, l'arrêté du 15 mars 2008 précité a été abrogé et remplacé par un arrêté en date du 1^{er} juillet 2008, lui-même abrogé et remplacé par un arrêté daté du 24 avril 2009.

Les bordereaux et mandats sont signés par le maire ou par l'adjoint en charge des finances.

Pour le mandat en cours, le maire a accordé des délégations aux huit adjoints par des arrêtés distincts, tous datés du 11 avril 2014. Les délégations concernent divers domaines d'attribution.

Ces délégations ont été régulièrement actées par arrêtés du maire et ont fait l'objet des mesures de publicité et de transmission au contrôle de légalité requises.

5.1.1.3- Les délégations de signature du maire aux agents communaux

Des délégations peuvent être accordées aux fonctionnaires sur le fondement des articles L. 2122-19, R. 2122-8 et R. 2122-10 du CGCT.

Au cours du mandat précédent, un seul arrêté a été pris par l'ordonnateur en date du 1^{er} juillet 2010 pour confier une délégation de signature au directeur général des services dans les domaines de l'administration, des finances et de l'économie et des ressources humaines. Le directeur général des services a régulièrement exercé sa délégation en matière de ressources humaines. En revanche, il a peu fait usage de sa délégation pour la signature des mandats et des bordereaux. Aucun autre arrêté de délégation n'a été consenti à un agent communal par l'ancien ordonnateur. Malgré l'absence de délégation, des agents ont pu signer certains actes : c'est le cas, par exemple, du directeur des services techniques qui a attesté du service fait en signant diverses factures (dans le cadre du marché de construction de la salle des fêtes des Échets notamment).

Pour le mandat en cours, aucun arrêté de délégation n'avait été jusqu'à présent consenti aux agents. Différents arrêtés ont été pris en date des 15 juin et 22 décembre 2015 afin de confier des délégations de signatures aux principaux responsables de services de la commune.

5.1.2- L'acquisition du caractère exécutoire des actes

Le compte rendu du conseil municipal est affiché par la police municipale sur le tableau d'affichage situé sur la place immédiatement face à la mairie, ainsi que sur les tableaux installés dans les hameaux des Échets et du Mas Rillier.

Le recueil des actes administratifs est établi trimestriellement par la secrétaire du service des affaires générales et comporte une partie « délibérations » et une partie « arrêtés ». Aucun

exemplaire du recueil n'est tenu à la disposition du public au service accueil de la mairie, contrairement aux dispositions de l'article R. 2121-10 du CGCT.

Des registres thématiques des arrêtés et des délibérations sont également tenus. Ils sont reliés périodiquement depuis 2013. Les registres des années récentes sont entreposés dans le bureau de la responsable des affaires générales, hormis les registres des arrêtés de personnel, entreposés au service RH-Finances. Les registres anciens sont archivés.

Les délibérations sont rédigées généralement au plus tard le jeudi de la semaine qui suit la séance du conseil (les conseils ont lieu le vendredi) par la responsable du service des affaires générales. La transmission au contrôle de légalité intervient le vendredi qui suit immédiatement la réunion du conseil. La commune ne télétransmet pas ses actes mais les envoie par courrier en préfecture. Les actes visés par la préfecture sont retournés en mairie sous quinzaine généralement. Il n'y a pas de suivi précis des actes à soumettre au contrôle de légalité. La chambre observe que la commune envoie la plupart de ses actes en préfecture sans se référer aux circulaires distinguant les actes soumis au contrôle de légalité et ceux qui en sont exonérés.

5.1.3- La veille et le contrôle juridique des actes

Aucun agent n'assure spécifiquement la fonction de juriste au sein de la mairie de Miribel. Il n'existe pas non plus de circuit centralisé de veille juridique dans les services communaux. Chaque service est censé s'assurer pour son domaine de compétences du suivi de la législation et de la réglementation applicables. C'est notamment le cas pour le service des ressources humaines et les services en charge des marchés publics (services techniques pour l'essentiel). En réponse, la commune indique qu'elle n'a pas créé de fonction juridique pour des raisons financières. La chambre relève cependant que la création d'une fonction juridique est à mettre en regard des risques encourus du fait de la méconnaissance et de l'inobservation des réglementations, alors même qu'il est constaté que la commune fait fréquemment appel à des conseils externes.

La rédaction des actes juridiques (arrêtés et délibérations) est assurée principalement par la responsable des affaires générales hormis pour les actes relevant des finances et des ressources humaines qui sont préparés directement par le service RH-Finances. Cependant, aucun service n'est spécifiquement chargé de piloter le processus de validation juridique des actes, ce qui fait peser un risque certain sur la légalité des actes communaux. La chambre a ainsi relevé plusieurs exemples de mauvaise rédaction des actes (inexactitude des renvois au règlement intérieur du conseil dans les délibérations qui font état de la tenue du débat d'orientation budgétaire, cf. point 3.1 ; absence d'indication de la possibilité de recourir aux agents non titulaires dans les délibérations de création de postes, défaut de précision des délibérations relatives à l'instauration du régime indemnitaire et à la fixation du régime des astreintes, etc.).

5.1.4- Le fonctionnement du conseil municipal

5.1.4.1- Le règlement intérieur du conseil municipal

Aux termes de l'article L. 2121-8 du CGCT, les communes de 3 500 habitants et plus établissent le règlement intérieur du conseil municipal dans les six mois qui suivent son installation.

La commune de Miribel a régulièrement adopté le règlement intérieur du conseil municipal dans les délais fixés par la loi. Pour le mandat 2008-2014, le règlement intérieur a été adopté par délibération en date du 18 juillet 2014, et pour le mandat 2014-2020, le règlement intérieur a été adopté par délibération en date du 19 septembre 2014.

Le contenu des documents est conforme aux exigences du CGCT.

5.1.4.2- Le respect des délais de convocation de l'assemblée et d'information des conseillers

Dans les communes de plus de 3 500 habitants, l'article L. 2121-12 du CGCT fixe à cinq jours francs le délai à respecter entre l'envoi de la convocation aux conseillers municipaux et la tenue de la réunion du conseil. Une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal.

Le processus de convocation des membres du conseil adopté par la commune de Miribel respecte les prescriptions du CGCT.

La convocation du conseil municipal est régulièrement affichée dans les délais prescrits sur les tableaux d'affichage à la mairie, ainsi que sur les tableaux installés dans les hameaux des Échets et du Mas Rillier.

5.1.4.3- Le compte rendu de l'exercice des délégations par le maire

Les trois délibérations octroyant des délégations de compétences au maire de Miribel, adoptées au cours de la période examinée, rappellent l'obligation pour le maire de tenir le conseil informé de l'exercice des délégations. Le maire rend compte régulièrement au conseil municipal de l'exercice de sa délégation au titre de l'article L. 2122-22 du CGCT. On relève que les comptes rendus du conseil ne font pas état du détail des décisions prises sur ce fondement.

Une liste synthétique des décisions prises par le maire sur le fondement de sa délégation pourrait utilement figurer au compte rendu pour une information complète des conseillers et des citoyens.

5.2- La gestion des ressources humaines

Les documents relatifs à l'état du personnel (annexes budgétaires) produits par la commune de Miribel ne suivent pas une présentation uniforme sur les différents exercices, il n'a donc pas été possible d'établir le chiffre annuel exact des emplois en ETP pour en analyser l'évolution sur la période.

Au 31 décembre 2014, la commune de Miribel compte 122 emplois budgétaires. 53 emplois appartiennent à la filière technique qui représente la filière la plus importante au sein des services communaux, suivie par la filière médico-sociale avec 31 des 122 emplois budgétaires, puis par la filière administrative avec 23 emplois budgétaires. 99 des 122 emplois budgétaires créés appartiennent à la catégorie C.

Les effectifs pourvus sur emplois budgétaires représentent 96,72 équivalents temps plein (ETP), dont quatre sont pourvus par des agents non titulaires. Trois des quatre emplois pourvus par des agents non titulaires sont classés en catégorie A. Un nouvel emploi permanent à temps complet classé en catégorie A a été créé au 1^{er} janvier 2015, et il est également pourvu par un agent non titulaire.

La gestion des ressources humaines est assurée par le responsable du service ressources humaines et finances (RH-Finances) épaulé par un assistant.

5.2.1- Le pilotage des ressources humaines

5.2.1.1- L'organisation des services

L'organigramme des services en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2015 est peu lisible. La structuration des services ainsi que les liens fonctionnels et hiérarchiques n'apparaissent pas clairement.

Le positionnement de certains postes, tel que celui de coordination du développement social créé au 1^{er} janvier 2015, est imprécis. Présenté par l'ordonnateur comme un poste de chargé de mission sur l'organisation du service petite enfance, il est tantôt positionné au niveau de la direction générale des services sans indication de liens fonctionnel ou hiérarchique avec celle-ci, tantôt positionné à la tête du service petite enfance avec l'indication de la mission de coordination des différentes structures. Les missions du poste (coordination des travaux sur les bâtiments, suivi des marchés, écriture du projet social « petite enfance », élaboration des budgets prévisionnels petite enfance, mise en place des formations transversales, animation de réunions mensuelles inter structures, etc.), se rapprochent fortement des fonctions d'un responsable de service.

La structuration en pôles de compétences, qui, selon les dires de l'ordonnateur, a inspiré l'organisation des services actuelle, ne ressort pas non plus à la lecture du document. Cette structuration n'est pas lisible dans l'organigramme général communiqué à la chambre.

5.2.1.2- *Le rapport sur l'état de la collectivité et la prise en compte des questions relatives à l'hygiène, à la sécurité et aux conditions de travail*

La commune de Miribel n'établit pas régulièrement le rapport biennal sur l'état de la collectivité, en méconnaissance des dispositions de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et du décret n° 97-443 du 25 avril 1997 relatif au rapport, pris pour son application.

Aucun rapport n'a été produit pour 2011 et le rapport établi au titre de l'année 2013 a été élaboré en 2015, suite à la demande de la chambre. Le document ainsi produit contient divers éléments non renseignés tels que le nombre d'heures supplémentaires effectuées par les assistants maternels ou encore le nombre de jours de formation suivis par les agents.

Le rapport n'a pas été soumis pour avis au comité technique et n'a pas fait l'objet d'une transmission au centre de gestion de l'Ain ni au représentant de l'État, contrairement à ce que prévoient les articles 2, 3 et 4 du décret n° 97-443 du 25 avril 1997.

L'élaboration de ce document constituerait d'ailleurs un outil précieux en matière de pilotage des ressources humaines (planification de la formation, gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC), connaissance des causes de l'absentéisme et recherche de solutions, ...) et d'animation du dialogue social.

La commune, en réponse à l'observation de la chambre, indique s'être dotée d'un logiciel lui permettant d'extraire les données nécessaires à l'établissement du rapport. Elle prévoit de présenter le rapport sur l'état de la collectivité 2015 au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) de la commune avant le 30 juin 2016.

La commune de Miribel n'avait pas élaboré de document unique d'évaluation des risques, contrairement aux exigences de l'article R. 4121-1 du code du travail⁵. Le document était à l'état de projet depuis 2012, sans avoir été ni finalisé ni soumis au comité technique. En réponse à l'observation de la chambre, la commune a produit un document unique d'évaluation des risques professionnels qu'elle indique avoir présenté au CHSCT du 11 décembre 2015. La chambre en prend acte et rappelle que le document unique doit être suivi et mis à jour annuellement.

5.2.1.3- L'absentéisme dans la commune

La commune de Miribel n'établissant pas de rapport biennal sur l'état de la collectivité, le suivi de l'absentéisme est parcellaire. Les données communiquées au rapporteur concernent uniquement la période 2011-2014. Les données pour 2009 et 2010 ne sont pas disponibles, la commune s'étant dotée d'un logiciel ressources humaines (CARRUS-RH) seulement en 2011. Sur la période 2011-2014, les chiffres de l'absentéisme pour raisons de santé (maladie ordinaire, longue maladie, maladie professionnelle et congé pour accident du travail) communiqués par la commune sont inexploitablement car constitués de moyennes par agent, sans précision du nombre exact de jours d'absence constatés au titre de chaque type de congé.

Seul le nombre d'accidents du travail recensé dans la commune pour la période 2011-2014 a été communiqué au cours du contrôle. Il est globalement stable sur la période. La commune n'a pas distingué les accidents ayant donné lieu à arrêt de travail de ceux sans arrêt de travail. Les accidents du travail ne font pas systématiquement l'objet d'actions correctives ou de prévention, selon les indications données par les services communaux.

Tableau 37

Année	Nombre d'accidents du travail recensé
2011	9
2012	7
2013	14
2014	8

Source : données commune de Miribel

La commune a signalé que l'absentéisme était en forte augmentation sur la période sans qu'aucune donnée chiffrée précise n'ait été fournie par les services communaux permettant d'attester ce point. Pour vérifier cette affirmation, la chambre a étudié les soldes créditeurs du compte 6419 (remboursements sur rémunérations du personnel) et a pu identifier entre 2009 et 2014 une forte augmentation de près de 225 % sur la période, avec un pic en 2013, comme précisé dans le tableau ci-après. Cette évolution traduit une augmentation des arrêts pour raison de santé indemnisés.

⁵ Article R. 4121-1 du code du travail « L'employeur transcrit et met à jour dans un document unique les résultats de l'évaluation des risques pour la santé et la sécurité des travailleurs à laquelle il procède en application de l'article L. 4121-3.

Cette évaluation comporte un inventaire des risques identifiés dans chaque unité de travail de l'entreprise ou de l'établissement, y compris ceux liés aux ambiances thermiques. »

Tableau 38

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variation sur la période
c/ 6419 Remboursements sur rémunérations du personnel (SC)	15 593,46	23 412,24	66 188,81	51 112,64	77 184,99	50 343,81	223 %

Source : tableau CRC à partir des comptes de gestion de la commune

5.2.2- La régularité du processus de recrutement

5.2.2.1- Les délibérations de création de postes et le tableau des effectifs

La création d'un emploi par une collectivité se traduit par deux opérations correspondant aux deux natures de l'emploi : un emploi budgétaire et un poste de travail.

Les délibérations de création de postes de la commune de Miribel manquent de précision et sont confondues avec la mise à jour du tableau des effectifs qui constitue une annexe du budget de la collectivité et doit faire l'objet d'une présentation par grades.

Les délibérations créant les postes indiquent les grades et la quotité de temps de travail. Aucune indication n'est donnée s'agissant de l'intitulé du poste, des fonctions confiées ou de la rémunération. Lorsque l'emploi créé est susceptible d'être pourvu, à titre permanent, par un agent non titulaire dans l'un des cas mentionnés à l'article 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, la délibération doit préciser le motif invoqué, la nature des fonctions, le niveau de recrutement et de rémunération de l'emploi créé, conformément aux exigences de l'article 34 de la loi précitée. À titre d'exemples, les délibérations de création du poste d'ingénieur principal (directeur des services techniques) et du poste d'attaché (coordinatrice du développement social), pourvus par des agents non titulaires, ne comportent pas les énonciations exigées. La délibération de création du poste d'attaché principal sur lequel a été nommé le responsable des ressources humaines et des finances ne prévoit pas la possibilité de recruter un agent non titulaire.

En réponse, l'ordonnateur s'est engagé à améliorer la rédaction des délibérations communales portant création de postes, conformément aux observations de la chambre.

5.2.2.2- La régularité des déclarations de vacances d'emplois au centre de gestion

Selon le principe posé par l'article 12 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations de fonctionnaires, aucune nomination ne peut être prononcée en l'absence d'emploi vacant. Lorsqu'un emploi permanent est créé ou devient vacant, l'autorité territoriale en informe le centre de gestion compétent qui assure la publicité de cette création ou de cette vacance (article 41 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984). Le juge administratif a indiqué qu'un délai raisonnable devait être respecté entre la déclaration et la nomination. Le délai doit permettre à l'autorité territoriale d'envisager les différents modes de recrutement de fonctionnaires, sauf dans le cas où serait établie l'urgence pour les besoins du service (Cour Administrative d'appel de Marseille, 9 mars 2004 n° 00MA01956).

La commune de Miribel procède régulièrement aux déclarations de vacances d'emploi auprès du centre de gestion de l'Ain mais celles-ci ne permettent pas toujours un véritable appel à candidatures. Il a été relevé des délais manifestement trop courts entre la publication de la vacance et certains recrutements, par exemple pour le recrutement du responsable RH-Finances en 2014 (la déclaration de vacance d'emploi a été publiée le 27 février 2014 par le CDG01 et l'agent a été recruté le 1^{er} mars 2014). Pour le recrutement du coordonnateur du développement social au 1^{er} janvier 2015, le candidat a été informé de son

recrutement le 9 octobre 2014, soit avant même la création de l'emploi intervenue par délibération en date du 19 décembre 2014, et avant la publicité de la création de poste au CDG01 intervenue le 8 janvier 2015.

5.2.3- Le recours aux agents non titulaires

5.2.3.1- *Le recours aux agents non titulaires sur des postes d'encadrement*

L'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose que sauf dérogation prévue par une disposition législative, les emplois civils permanents des communes et de leurs établissements publics à caractère administratif sont occupés par des fonctionnaires régis par la loi précitée. Le recours aux agents non titulaires doit respecter les conditions posées par l'article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984 qui prévoit que des emplois permanents peuvent être occupés de manière permanente par des agents contractuels :

- lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ;
- pour les emplois du niveau de la catégorie A lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté.

Les principaux postes de responsables de services à la mairie de Miribel, hormis le directeur général des services, sont pourvus par des agents non titulaires. Ainsi, le poste de responsable des ressources humaines et des finances et le poste de coordination du développement social sont pourvus par des agents non titulaires, au motif que la nature des fonctions et les besoins du service le justifient et qu'aucun fonctionnaire n'a pu être recruté. S'agissant du poste de responsable des services techniques, aucune mention du motif du choix d'un agent contractuel pour pourvoir le poste ne figure dans le contrat de recrutement de l'agent.

Pour ces trois postes, ni la spécificité des missions ni les besoins spécifiques de la commune n'apparaissent clairement. L'ordonnateur a justifié ces recrutements par le faible nombre de candidatures de fonctionnaires et par des profils et des grades ne correspondant pas aux attentes de la collectivité. Il n'a pas apporté de précisions quant à l'inadéquation alléguée. Il est rappelé que lorsqu'il s'agit de faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire, l'article 3-2 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit que le contrat est conclu pour une durée déterminée qui ne peut excéder un an. Il ne peut l'être que lorsque la publication du poste au centre de gestion a été effectuée et sa durée ne peut être prolongée que dans la limite d'une durée totale de deux ans.

5.2.3.2- *Des situations statutaires irrégulières*

Deux des principaux responsables de services communaux sont soit dans une situation statutaire irrégulière, soit dans une situation juridique mal fondée.

La fonction de responsable des ressources humaines et des finances a été créée au sein des services communaux en janvier 2011 et confiée jusqu'en mars 2014 à un agent titulaire du grade d'adjoint administratif de 2^{ème} classe, alors que l'article 3 du décret n° 2006-1690 du 22 décembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des adjoints administratifs territoriaux ne permet pas aux agents appartenant au 1^{er} grade d'exercer des missions d'encadrement, mais seulement des tâches administratives d'exécution, qui supposent la connaissance et comportent l'application de règles administratives et comptables.

À compter du 1^{er} mars 2014, ce poste a été confié au même agent dans le cadre d'un contrat conclu sur le fondement de l'article 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, après le placement de l'agent en position de disponibilité pour convenances personnelles au 1^{er} mars 2014, par arrêté du maire daté du 24 février 2014. La chambre note qu'il s'agit d'une situation irrégulière. Un agent ne peut être à la fois dans une situation contractuelle et statutaire auprès de la même collectivité. L'article 72 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précise en effet que la disponibilité est la position du fonctionnaire qui, placé hors de son administration ou service d'origine, cesse de bénéficier, dans cette position, de ses droits à l'avancement et à la retraite. Le contrat de recrutement conclu alors que l'agent est placé en disponibilité auprès de son employeur est donc nul. C'est ce qu'a rappelé à plusieurs reprises le juge administratif (Conseil d'État, 23 février 1966, requête n° 64259 ; dans le même sens, Cour administrative d'appel de Lyon 20 décembre 1989, n° 89LY00486). La commune de Miribel devra régulariser la situation du poste concerné.

En réponse à la préconisation de la chambre, l'ordonnateur indique qu'il a pris l'attache d'un conseil juridique afin de l'assister dans la régularisation des situations statutaires irrégulières. Il n'apporte cependant aucune précision quant aux modalités de la régularisation envisagée. La chambre observe qu'en l'occurrence, il y a eu détournement de procédure, et que la régularisation de la situation suppose la réintégration de l'intéressée sur son poste d'agent titulaire de catégorie C.

Le poste de responsable des services techniques est également occupé par un agent contractuel depuis le 1^{er} juin 2014, suite au départ en retraite du précédent titulaire du poste, suivi d'une période de vacance. Le contrat stipule que l'engagement est à durée indéterminée par application des dispositions combinées de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 et de la loi du 12 mars 2012 n° 2012-347 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique. Les dispositions de cette dernière loi ne trouvaient pas à s'appliquer en l'espèce. Les visas des textes portés dans le contrat sont donc erronés. L'agent étant titulaire d'un CDI auprès de sa précédente collectivité employeur, le maintien du bénéfice de la durée indéterminée dans le cadre d'un nouveau contrat sur le fondement de l'article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984 pour exercer des fonctions relevant de la même catégorie hiérarchique aurait été possible sur le fondement de l'article 3-5 de la même loi, sous réserve de l'adoption d'une décision expresse (sous forme d'arrêté). Le contrat de l'actuel responsable des services techniques ne fait pas état d'une décision expresse du maire et la collectivité n'a produit à ce jour aucun document en tenant lieu. Cette décision expresse doit être prise si la collectivité souhaite maintenir le bénéfice du CDI à l'agent.

En réponse, l'ordonnateur a produit un arrêté en date du 22 décembre 2015 portant décision de maintien du contrat à durée indéterminée de l'agent, arrêté qui vise expressément l'article 3-5 de la loi du 26 janvier 1984.

5.2.4- Les rémunérations et le régime indemnitaire

5.2.4.1- L'évolution de la masse salariale

La masse salariale (rémunérations des personnels titulaires et des personnels non titulaires hors charges patronales) évolue dans les mêmes proportions que les charges globales de personnel entre 2009 et 2014. Le montant total des rémunérations brutes augmente de plus de 17 % sur la période, soit 3,31 % en variation annuelle moyenne. Les services communaux effectuent des analyses et des suivis à partir des éléments issus de la comptabilité communale, mais ne disposent pas d'outils automatisés de pilotage de la masse salariale.

S'agissant des fonctionnaires titulaires, si les rémunérations principales augmentent de 16 % au cours de la période sous revue, la progression du régime indemnitaire sur la même période est quant à elle de 27 %.

Tableau 39 : Masse Salariale

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variation sur période	Variation annuelle moyenne
Personnel titulaire_rémun. principale	1 551 565,29	1 622 170,33	1 660 058,04	1 681 419,47	1 835 548,11	1 806 097,16	+16,4%	+3,08%
Persl titulaire_NBI SFT IR	55 212,05	55 365,76	56 504,15	58 174,48	63 311,37	58 200,50	+5,41%	+1,05%
Personnel titulaire - autres indemnités	263 805,68	269 948,26	295 118,88	317 784,28	338 200,44	335 995,76	+27,36%	+4,95%
Persl non titulaire - rémunération	561 313,08	629 718,17	584 276,32	546 623,27	453 195,91	664 358,21	+18,35%	3,42%
Autres indemnités	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	Non pertinent	Non pertinent
Autres indemnités non titulaires	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	Non pertinent	Non pertinent
Autres rémunérations (apprentis)	1 961,56	7 901,52	4 477,28	0,00	0,00	0,00	Non pertinent	Non pertinent
Total rémunération du personnel hors atténuations de charges	2 433 857,66	2 585 104,04	2 600 434,67	2 604 001,50	2 690 255,83	2 864 651,63	17,7%	+3,31%

Source : tableau CRC à partir des comptes de gestion de la commune

5.2.4.2- L'architecture du régime indemnitaire et ses conditions d'application

Le régime indemnitaire des agents de la commune de Miribel est fixé par deux délibérations en date du 4 mai 2007 (régime indemnitaire général) et du 21 mai 2010 (régime indemnitaire spécifique au cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux). Les délibérations listent les cadres d'emplois existant dans la commune et les éléments du régime indemnitaire applicables à chacun d'eux. Les taux de base et les fourchettes des coefficients de modulation reprennent les dispositions réglementaires. La délibération générale prévoit une modulation individuelle en fonction de différents critères, dont la manière de servir, mais sans indication de la pondération de chaque critère. Une modulation en fonction de l'absentéisme pour raisons de santé est également instaurée.

La délibération du 4 mai 2007 appelle plusieurs observations. D'une part, la chambre relève l'absence de mise à jour des cadres d'emplois et des grades (notamment du cadre d'emplois des contrôleurs de travaux intégrés dans le cadre d'emplois des techniciens territoriaux suite à la création du Nouvel Espace Statutaire en catégorie B) ainsi que l'absence de prise en compte de la modification des règles de calcul de certaines primes (telles que la prime de service et de rendement (PSR) et l'indemnité spécifique de service (ISS) modifiées en 2009 pour les cadres d'emplois des ingénieurs et des techniciens territoriaux).

D'autre part, l'extension du régime indemnitaire aux agents non titulaires n'est pas explicite. La formule utilisée dans la délibération « *les bénéficiaires du régime indemnitaire sont les agents permanents et les agents non permanents* », ne permet pas d'apprécier la situation statutaire des agents concernés et introduit un doute quant à la possibilité d'appliquer ce régime aux agents contractuels.

Enfin, la modulation prévue en fonction de l'absentéisme pour cause de maladie, accident du travail, congé maternité et absences pour événements familiaux n'est pas suffisamment encadrée. La délibération ne détermine pas de barème de réduction du régime indemnitaire

en fonction du nombre de jours d'absence constaté pour chaque agent. Cette absence d'encadrement de la modulation peut permettre une application différenciée du critère selon les agents et fait ainsi peser un risque juridique sur les décisions de l'autorité territoriale.

Quant à la délibération du 21 mai 2010, elle vient modifier la délibération du 4 mai 2007 concernant le régime indemnitaire du cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux et prévoit les conditions spécifiques d'application de l'ISS et de la PSR au grade d'ingénieur principal.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur a fait adopter une délibération toilettant les conditions d'octroi des diverses primes aux agents communaux lors du conseil municipal du 18 décembre 2015, après avis du comité technique. La commune prévoit de mettre en application le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) au cours du premier semestre de l'année 2016. Cette mise en place impliquera qu'il soit mis fin à tous les régimes indemnitaires spécifiques antérieurs applicables aux différents cadres d'emplois concernés.

5.2.4.3- Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) et les indemnités d'astreintes

L'indemnisation des heures supplémentaires est prévue par la délibération générale sur le régime indemnitaire des agents adoptée le 4 mai 2007. La délibération reprend sommairement le cadre réglementaire posé par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, sans fixer la liste précise des emplois dont la mission implique la réalisation effective d'heures supplémentaires.

La chambre a relevé deux situations d'agents ayant bénéficié du paiement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires forfaitisées, sans que la réalisation effective des dépassements horaires soit attestée par des fiches mensuelles de suivi. L'ordonnateur a précisé qu'il avait souhaité par ce biais valoriser les responsabilités assumées par les deux agents concernés, ce qui est irrégulier.

Pour le premier agent, titulaire du grade d'adjoint administratif de 2^{ème} classe, a été observé le versement systématique d'une indemnisation correspondant à 25 heures supplémentaires chaque mois, y compris les mois au cours desquels l'agent a exercé ses droits à congés annuels, du 1^{er} mai 2012 au 28 février 2014. Pour l'année 2012, seul un accord tacite du directeur général des services existait pour la rémunération de 300 heures supplémentaires (soit le maximum annuel autorisé pour un fonctionnaire). Pour l'année 2013, la forfaitisation des heures supplémentaires a été actée par le directeur général le 18 décembre 2013 avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2013, hors de tout fondement juridique et sans référence à un décompte effectif des dépassements de la durée du cycle de travail de l'agent. Le cycle de travail tel que fixé par le directeur général des services, est établi à 42h25 par semaine sans précision du nombre de jours de réduction du temps de travail (JRTT). Il ne correspond pas aux cycles de travail mis en place par la délibération du 20 décembre 2001 et n'a jamais fait l'objet d'une validation par le conseil municipal. De plus, aucun suivi des heures supplémentaires réalisées par l'agent n'a été effectué sur la période. L'agent a ainsi accumulé 44 jours de récupération d'heures supplémentaires au titre de l'année 2011. L'agent a choisi de déposer l'intégralité de ces jours sur un compte épargne temps (CET) et ce, en contradiction avec le règlement du CET adopté par délibération du 24 octobre 2008 qui fixe un nombre maximum de jours épargnés à 20 par an, dont cinq jours au plus de récupération d'heures supplémentaires. Pour l'année 2012, le complément de rémunération ainsi versé à l'agent a représenté 1 949,14 € bruts et 3 941,72 € bruts pour l'année 2013.

Pour le second agent, titulaire du grade de technicien, l'indemnisation forfaitaire de 25 heures supplémentaires est appliquée dans les mêmes conditions que précédemment, sur la période d'avril 2012 à décembre 2012, puis de novembre 2013 à décembre 2014

inclus. Pour l'année 2012, le complément de rémunération ainsi versé à l'agent représentait 2 489,63 € bruts et 748,78 € bruts pour l'année 2013.

Dans la fonction publique territoriale, l'indemnisation des astreintes constitue un élément du régime indemnitaire et doit être instaurée par l'organe délibérant de la collectivité. La commune de Miribel a adopté deux délibérations datées du 20 mai 2005 et du 17 juin 2011 établissant une liste exhaustive d'événements impliquant la réalisation d'astreintes et prévoyant leur indemnisation sur le fondement de l'article 5 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale. La chambre souligne en premier lieu que l'article 5 du décret précité ne fonde pas l'indemnisation des astreintes pour les agents territoriaux. La délibération ne fixe ensuite ni les modalités d'organisation des astreintes, ni la liste des emplois concernés, contrairement aux exigences de ce même article. Enfin, aucune mention du décret n° 2005-542 du 19 mai 2005 relatif aux modalités de la rémunération ou de la compensation des astreintes ni des décrets n° 2002-147 du 7 février 2002 relatif aux modalités de rémunération ou de compensation des astreintes et des interventions et n° 2003-363 du 15 avril 2003 relatif à l'indemnité d'astreinte attribuée aux agents de la filière technique (applicable à la date d'adoption de la délibération), ne figure dans les délibérations de la commune.

La chambre constate deux types d'irrégularités s'agissant des astreintes.

Tout d'abord, l'absence de concordance entre les événements prévus par les délibérations et les astreintes effectivement réalisées par les agents. Les agents des services techniques assurent en effet, par roulement, des astreintes hivernales les week-ends, chaque année, du 1^{er} novembre au 31 mars de l'année suivante. Jusqu'à fin 2015, aucune délibération ne prévoyait ce type d'astreinte. Suite aux observations de la chambre, la commune a adopté une délibération le 18 décembre 2015 après avis du comité technique, qui refond l'intégralité du système d'astreintes dans la commune. Trois catégories d'astreintes sont ainsi instaurées : les astreintes pour manifestations particulières, les astreintes pour catastrophes naturelles et incident ou accident sur la chaussée et les astreintes pour viabilité hivernale.

D'autre part, le versement systématique d'indemnités d'astreinte de week-end sur une période de six mois (de décembre 2013 à mai 2014 inclus⁶, soit 26 indemnités d'astreinte à raison d'une indemnité pour chaque week-end de chaque mois civil) a été utilisé pour moduler le régime indemnitaire d'un agent de la filière technique amené à assurer des responsabilités spécifiques.

La chambre rappelle que l'indemnisation des heures supplémentaires et la rémunération des astreintes doivent correspondre à des périodes de travail réellement effectuées et dûment comptabilisées, et que la réévaluation du régime indemnitaire des agents ne peut se faire que selon les conditions fixées par une délibération adoptée par la collectivité.

5.2.4.4- *Les avantages en nature : l'évaluation de l'avantage en nature « logement »*

Le cadre juridique de l'attribution des logements de fonction est posé par l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes. Les organes délibérants des collectivités territoriales fixent la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut

⁶ Pour les mois de décembre 2013 à février 2014 inclus, versement de 13 indemnités d'astreinte sur le traitement du mois de février 2014.

Pour le mois de mars 2014, versement de 5 indemnités d'astreinte.

Pour le mois d'avril 2014 versement de 4 indemnités d'astreinte.

Pour le mois de mai 2014, versement de 4 indemnités d'astreinte.

être attribué gratuitement ou moyennant une redevance, en raison notamment des contraintes liées à l'exercice de ces emplois. La délibération précise les avantages accessoires liés à l'usage du logement. Les décisions individuelles sont prises en application de cette délibération par l'autorité territoriale ayant le pouvoir de nomination.

La commune de Miribel a adopté une délibération en date du 21 juillet 1995 fixant la liste des emplois donnant lieu à l'attribution d'un logement de fonction. La délibération distingue les logements attribués pour nécessité absolue de service (avec gratuité du loyer et des charges) des logements concédés pour utilité de service (impliquant le versement d'une redevance d'occupation). Trois emplois peuvent bénéficier de logements pour nécessité absolue de service et cinq emplois peuvent bénéficier de logements pour utilité de service.

En 2015, trois agents bénéficient de logements de fonction, dont deux pour nécessité absolue de service et un pour utilité de service. Seuls deux arrêtés de concession sur trois ont pu être produits à la chambre, et concernent le logement concédé pour utilité de service et l'un des logements octroyé pour nécessité absolue de service.

En réponse, l'ordonnateur a fait adopter une nouvelle délibération relative au régime d'attribution des logements de fonction le 18 septembre 2015. Le régime mis en place fait application des dispositions issues du décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 modifiant certaines dispositions du code général de la propriété des personnes publiques. La délibération définit les deux emplois éligibles à l'octroi d'un logement pour nécessité absolue de service et ne prévoit pas d'emplois éligibles à l'octroi d'une concession d'occupation précaire avec astreinte. Par ailleurs, la commune s'engage à prendre les arrêtés attributifs correspondants.

L'évaluation de l'avantage en nature logement ainsi que les règles applicables en matière fiscale et sociale sont précisées par une circulaire du ministre de l'économie et des finances en date du 1^{er} juin 2007. La chambre a relevé, s'agissant de l'agent logé pour utilité de service, que la commune de Miribel faisait irrégulièrement application de l'abattement de 30 % sur le montant de l'évaluation forfaitaire. Cet abattement n'est applicable qu'au montant de l'évaluation de l'avantage en nature constitué par les logements pour nécessité absolue de service. Pour les logements pour utilité de service, l'avantage en nature qui doit être réintégré dans l'assiette des cotisations sociales, est égal à la différence entre le montant de l'évaluation forfaitaire et le montant de la redevance acquittée par l'agent, lorsque celle-ci est inférieure au montant forfaitaire.

S'agissant de l'agent logé pour utilité de service, ont été relevés les chiffres suivants :

Tableau 40

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Redevance mensuelle acquittée par l'agent (en €)	12,20	12,20	12,20	12,20	12,20	12,20
Évaluation mensuelle de l'avantage en nature barème URSSAF logement de 4 pièces (en €)	235,40	238,20	241,80	310,60	316,60	321
Évaluation mensuelle de l'avantage en nature appliquée par la commune pour 4 pièces (en €)	0	0	0	194	194	194
Différence mensuelle d'évaluation par rapport au barème URSSAF (en €)	-223,20	-226	-229,60	-104,40	-110,40	-114,80
Différence annuelle d'évaluation par rapport au barème URSSAF (en €)	2679,40	-2712	2755,20	1252,80	1324,80	1377,60

Source : tableau CRC

Il résulte de cette application inappropriée de la réglementation une sous-évaluation de l'avantage en nature sur l'intégralité de la période examinée et une minoration corrélative de l'assiette des cotisations sociales et du revenu imposable de l'agent. En outre, la redevance

mensuelle d'un montant de 12,20 € fixée pour le logement concédé par utilité de service est d'un niveau anormalement bas. L'article R. 2124-68 du code général de la propriété des personnes publiques prévoit que cette redevance doit être égale à 50 % de la valeur locative réelle des locaux occupés. La commune de Miribel pourra utilement s'inspirer de cette référence pour réévaluer le montant des redevances dues par les agents logés pour utilité de service.

S'agissant des deux agents logés pour nécessité absolue de service, si l'évaluation de l'avantage en nature est correctement effectuée à compter de l'année 2012, aucun avantage en nature n'a cependant été réintroduit dans l'assiette des cotisations et dans le revenu imposable des agents concernés pour les années 2010 et 2011. Il en est résulté, comme dans le cas précédent, une minoration de l'assiette des cotisations sociales et du revenu imposable des agents.

5.2.5- Le temps de travail

5.2.5.1- L'accord RTT de 2001

La commune de Miribel a adopté un protocole d'accord de mise en œuvre des 35 h par délibération du 20 décembre 2001, après avis du comité technique paritaire (CTP) en date du 6 décembre 2001. Ce protocole n'a fait l'objet d'aucune modification depuis sa mise en place.

Le protocole distingue deux catégories d'agents et définit deux types de cycles de travail pour chaque catégorie :

- les agents à temps complet annualisé exerçant leurs fonctions auprès des écoles :
 - un cycle à 37 h hebdomadaires sur les semaines scolaires ainsi que sur la moitié des vacances scolaires de l'année et la moitié des vacances scolaires d'été. Le reste des périodes de vacances scolaires étant non travaillé. Aucun jour de RTT⁷. Soit 1 600 h /an ;
 - un cycle à 39 h hebdomadaires sur les semaines scolaires ainsi que sur la moitié des vacances scolaires de l'année et la moitié des vacances scolaires d'été. Le reste des périodes de vacances scolaires étant non travaillé. 11 jours de RTT (moins 1 jour au titre de la journée de solidarité). Soit 1 600 h / an.
- les autres agents communaux (sauf assistants maternels) :
 - un cycle à 36 h 15 hebdomadaires sans JRTT (moins 1 jour du congé annuel au titre de la journée de solidarité) ;
 - un cycle à 39 h hebdomadaires avec 16,5 JRTT (moins 1 jour au titre de la journée de solidarité).

Pour les agents non annualisés, le temps de travail est évalué en tenant compte des congés annuels légaux (25 jours + 2 jours de fractionnement intégrés d'office), des jours de repos hebdomadaires (104 jours), de 4,5 jours de « ponts mobiles » octroyés aux agents et d'une moyenne annuelle de 8,7 jours fériés tombant un jour ouvrable.

Pour les agents bénéficiant de JRTT, le protocole de la commune de Miribel prévoit un mécanisme de réduction des droits en cas d'absence pour maladie. Les règles de déduction des droits à JRTT prévues par l'accord de 2001 sont plus strictes que celles préconisées par la circulaire du 18 janvier 2012. Le tableau ci-après permet de comparer les barèmes de réductions des JRTT.

⁷ JRTT : jour de réduction du temps de travail.

Tableau 41

Barème de réduction des JRTT fixé par la commune de MIRIBEL		Barème de réduction des JRTT fixé par la circulaire du 18 janvier 2012 ⁸	
Nombre de jours d'absence pour maladie	Déduction des JRTT correspondante	Nombre de jours d'absence pour maladie	Déduction des JRTT correspondante
De 4 à 6 jours	0,5	14	1
De 7 à 9 jours	1	28	2
De 10 à 12 jours	1,5	42	3
De 13 à 15 jours	2	56	4
De 16 à 18 jours	2,5	70	5
De 19 à 21 jours	3	84	6
De 22 à 24 jours	3,5	98	7
De 25 à 27 jours	4	112	8
Etc.	Etc.	Etc.	Etc.

Source : tableau CRC

Si la détermination initiale des cycles de travail paraît régulière, en revanche, la commune de Miribel n'a pas réactualisé la durée annuelle du temps de travail portée à 1 607 heures à la suite de l'instauration de la journée de solidarité par la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées. La commune a également mis en place au bénéfice de certains responsables de service, des accords individuels dérogatoires qui n'ont pas fait l'objet d'une procédure d'adoption régulière, comme illustré au point 6.2.4.3.

La commune a précisé que la journée de solidarité est appliquée depuis l'année 2004, sans que les modalités de sa mise en œuvre aient été soumises pour avis préalable au comité technique et sans qu'une délibération ait été adoptée, contrairement à ce que prévoit l'article 6 de la loi du 30 juin 2004 précitée. En outre, la chambre relève que la diminution des jours de congés annuels des agents comme modalité d'exercice de la journée de solidarité est exclue par l'article 6 de la loi précitée.

L'ordonnateur a indiqué dans sa réponse aux observations de la chambre qu'une procédure de réactualisation des cycles de travail allait être engagée suite à l'information en ce sens donnée au comité technique de la commune lors de sa réunion du 27 novembre 2015. Il précise en outre que les modalités d'application de la journée de solidarité seront modifiées sans donner toutefois de précisions sur la solution retenue.

5.2.5.2- Le régime des congés et autorisations d'absence et leur suivi

Les conditions et modalités d'octroi aux agents des différents types de congés et autorisations d'absence sont régies par un document interne intitulé « code des congés et autorisations d'absence » datant du 1^{er} janvier 1980. Il est toujours en vigueur dans la commune et n'a fait l'objet d'aucune modification ni d'aucune actualisation. Compte tenu de l'ancienneté du document, celui-ci ne contient aucun élément relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail. Le code des congés de la commune de Miribel rappelle les conditions juridiques d'octroi des différents types de congés et autorisations d'absence applicables aux agents communaux mais ne précise pas les processus décisionnels internes.

Les demandes de congés annuels sont établies par les agents au moyen de fiches papier et transmises au responsable de service pour visa. Chaque responsable de service établit un

⁸ Pour un cycle de travail à 39 h hebdomadaires et 16,5 JRTT par an.

planning mensuel des congés pour vérifier le respect de la règle de 50 % de présence des agents dans le service. La fiche de demande de congés annuels visée par le chef du service est ensuite transmise au service des ressources humaines qui vérifie seulement le solde de jours de congés annuels disponible pour chaque agent. Aucun visa n'est apposé sur la demande de congés par le directeur général des services, contrairement à ce que prévoit le modèle de fiche de demande de congés annuels.

S'agissant des « ponts mobiles » au nombre de 4,5 jours par an et par agent, ils sont prévus par code des congés de 1980. Le service des ressources humaines établit chaque année un tableau récapitulatif des « ponts mobiles » de l'année qui est transmis à chaque responsable de service en décembre de l'année N-1. Les agents peuvent choisir le jour d'exercice de leurs « ponts mobiles » en respectant la règle de 50 % d'agents présents dans le service. Les responsables de service sont seuls compétents pour l'octroi des ponts et la vérification du solde pour chaque agent. Il n'y a pas de centralisation ni de vérification des soldes de droits par le service des ressources humaines. Pour l'année 2014, le nombre de « ponts mobiles » était de 5,5 jours, contrairement à ce que prévoit le protocole RTT de la commune.

Pour les autres types d'autorisations d'absence, notamment les autorisations d'absence pour événements familiaux, celles-ci sont également prévues par le code des congés de 1980. La liste des événements et les durées d'absence correspondantes n'ont pas été actées par délibération adoptée après avis du comité technique.

5.2.5.3- *Le suivi du temps de travail*

Seuls les agents du service « accueil » de la mairie, soit six agents chargés de l'accueil physique des administrés durant les horaires d'ouverture au public de la mairie, sont soumis à l'obligation de pointer au moyen d'un badge. Une édition mensuelle des pointages est possible au moyen du logiciel du système de badgeage. Pour tous les autres services communaux, aucun système de contrôle du temps de travail annuel des agents n'est mis en œuvre.

L'absence de système global de suivi du temps de travail des agents ainsi que l'absence de centralisation des demandes de JRTT et de « ponts mobiles » ne permet pas de s'assurer de l'effectivité du respect de la durée légale annuelle du travail par les agents de la commune de Miribel.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur a fait part de son intention d'actualiser le régime des congés et autorisations d'absences et de modifier les modalités de suivi du temps de travail des agents, dans le cadre de la procédure de réactualisation des cycles de travail à engager.

6- LA COMMANDE PUBLIQUE

D'après les listes des marchés conclus publiées par la commune et communiquées à la chambre, la commune a notifié, entre 2009 et 2014, 45 marchés dont 41 marchés de travaux et 4 marchés de fournitures ou services.

Sur cet ensemble de procédures, six appels d'offres ouverts ont été passés pour des marchés de travaux.

Le faible nombre de marchés passés sur la période et en particulier de marchés de fournitures ou services, est notable, tout comme le nombre important de marchés à procédure adaptée (MAPA) sur la totalité des procédures (73 %).

Le contrôle a porté sur l'organisation de la commande publique mise en place dans la commune et son efficacité, le degré de définition des besoins aboutissant à la computation des seuils dans le domaine des fournitures et services, ainsi que les modalités de passation et le suivi de l'exécution des marchés.

Pour les modalités de passation et d'exécution des marchés, six dossiers de marchés à procédure adaptée ont été examinés sur place, qui sont les suivants :

Tableau 42

Objet du marché	Type de marché
Fourniture d'un véhicule 4x4 neuf ou d'occasion pour assurer des prestations de viabilité	Marché de fournitures
Marché de fourniture de végétaux pour le service espaces verts	Marché de fournitures
Marché de fourniture de repas en liaison froide aux 4 restaurants scolaires pendant les périodes scolaires et aux 2 sites petite enfance pendant leur durée de fonctionnement	Marché de services
Marché de maîtrise d'œuvre pour l'aménagement de la Zone d'activité de Folliouzes	Marché de services
Marché de maîtrise d'œuvre pour la construction d'une salle polyvalente aux Echets	Marché de services
Marché de construction d'une salle polyvalente aux Echets	Marché de travaux

Source : tableau CRC

6.1- L'organisation de la commande publique

6.1.1- Le partage des responsabilités

La commune de Miribel a mis en place, conformément à l'article 22 du code des marchés, une commission d'appel d'offres (CAO) à caractère permanent, composée du maire et de cinq membres du conseil municipal élus en son sein à la représentation proportionnelle au plus fort reste. La délibération du 4 avril 2008 puis la délibération du 18 avril 2014 en attestent.

Par souci de transparence, le maire choisit, pour certains marchés à procédure adaptée, de consulter et/ou faire une information auprès de la commission d'appel d'offres sur le déroulement de la procédure et l'attribution des MAPA, ce qui est possible. Le guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics rédigé par la Direction des affaires juridiques du Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique, dans son édition du 26 septembre 2014 (mise à jour le 15 avril 2015), rappelle qu'une commission d'appel d'offres peut donner un avis, mais ne peut attribuer un marché, lorsqu'il est passé selon une procédure adaptée. Or, certains documents introduisent une confusion, et laissent penser que la CAO intervient dans le processus d'examen des offres et d'attribution des MAPA (comme le procès-verbal de l'ouverture des plis et de la validation des offres pour le marché de construction de la salle des fêtes des Echets).

Par ailleurs, la chambre appelle l'attention de l'ordonnateur sur le fait que l'attribution des marchés d'un montant égal ou supérieur aux seuils de procédure formalisée (hors procédure du concours), ainsi que des marchés de services relevant de l'article 30 du code des marchés publics, dont le montant est égal ou supérieur à 207 000 euros HT, est de la compétence exclusive de la commission d'appel d'offres. De ce fait, il n'est pas possible pour le conseil municipal d'approuver l'attribution d'un marché déjà attribué en commission d'appel d'offres, comme lors de la séance du 8 avril 2011.

Enfin, il a été noté au point 6.1.1.1. que le conseil municipal était intervenu à plusieurs reprises dans le champ des compétences déléguées par lui-même au maire.

Une clarification des rôles respectifs du maire, de l'assemblée délibérante et de la commission d'appel d'offres en matière de commande publique apparaît donc nécessaire.

Si l'ordonnateur a précisé en réponse qu'il s'attacherait à cette clarification, la chambre attire néanmoins son attention sur les risques juridiques liés à une méconnaissance persistante des rôles des différents intervenants en matière de commande publique.

6.1.2- L'organisation mise en place

Il n'existe pas de service, au sein de la commune, qui soit spécifiquement en charge de la commande publique. Au-delà de ce premier constat, l'organisation mise en place est difficile à appréhender, d'une part parce qu'elle n'est pas décrite clairement dans un document, d'autre part parce qu'il existe un écart entre les divers documents produits et la réalité du fonctionnement.

Un seul agent (de catégorie B) est identifié, dans l'organigramme en vigueur de la collectivité, au sein du service ressources humaines et finances, comme occupant des fonctions à la fois de comptable et d'acheteur public. Il occupe ce poste depuis 2013. Sa fiche de poste indique que celui-ci est chargé de gérer l'achat public communal, avec une orientation plus économique que juridique.

La responsable du service des ressources humaines et des finances est chargée, au regard de sa fiche de poste, d'élaborer certains marchés publics et d'assurer, à l'échelle de la commune, « *le suivi financier des marchés publics, des contrats et des conventions* ». La responsable des affaires générales, quant à elle, doit « *mettre en place et mettre en œuvre les consultations dans le cadre des marchés publics, suivre l'analyse des offres et le choix des titulaires, notifier les marchés publics* ». Dans la direction des services techniques, qui est à ce jour la direction qui génère la grande majorité des procédures de marchés, le directeur des services techniques rédige les dossiers de consultation et élabore les cahiers des charges techniques des marchés publics dans sa sphère de compétence, la secrétaire comptable et administrative des services techniques devant pour sa part vérifier et engager les dépenses liées aux acquisitions et marchés publics du service.

La passation des marchés et leur exécution est partagée entre plusieurs services, dont aucun n'a de rôle de pilotage du processus dans son ensemble.

Le principe posé est que chaque service qui identifie un besoin d'achat peut être à l'origine de la rédaction d'un cahier des charges. Ce cahier des charges est ensuite en théorie examiné pour les aspects financiers par le service financier et pour les aspects juridiques par le service affaires générales. Les entretiens menés sur place ont cependant mis en évidence que ce processus de contrôle n'est pas suivi de manière systématique et homogène pour l'ensemble des procédures passées.

À la demande de la chambre, la collectivité a recensé le nombre de jours de formation suivis par les agents de la commune en matière de commande publique entre 2009 et 2014. Le tableau fourni recense sur 6 années 19 jours de formation au total (soit une moyenne de trois jours de formation par an) suivis par 5 agents, qui appartiennent aux services supports de la collectivité (service finances et ressources humaines), à l'exception d'un agent occupant les fonctions d'assistante administrative des services techniques. L'agent identifié comme « acheteur public » dans l'organigramme de la commune, a suivi quatre jours de formation en 2010, aucune formation entre 2011 et 2013, puis 12,5 jours de formation en 2014, ce qui semble témoigner d'une volonté récente de renforcer ses compétences professionnelles dans ce domaine.

6.1.3- Le degré de formalisation et de contrôle

La commune n'a établi aucun document (règlement interne, recueil de procédures, notes de service) qui permettrait de formaliser son organisation et de poser les règles internes qu'elle décide d'adopter, dans le cadre de la réglementation en vigueur, en matière de commande publique.

Il n'existe pas de modèles établis par type de procédure qui soient mis à disposition des services et actualisés régulièrement, leur permettant de rédiger les différentes pièces constitutives d'un marché.

Jusqu'à présent, la commune ne disposait pas d'un logiciel de gestion des marchés. Elle en a fait l'acquisition en 2014, celui-ci devant devenir opérationnel au cours de l'année 2015. À ce jour, aucun numéro unique n'étant attribué aux marchés, le suivi de la vie des marchés depuis la phase de passation jusqu'à l'exécution est complexe, ce qui explique qu'il ait été difficile au cours de l'instruction d'obtenir une liste stable, exacte et exhaustive de l'ensemble des marchés en cours dans la collectivité.

6.1.4- Le respect des dispositions de l'article 133 du code des marchés publics

L'article 133 du code des marchés publics prévoit que *« le pouvoir adjudicateur publie au cours du premier trimestre de chaque année une liste des marchés conclus l'année précédente ainsi que le nom des attributaires. Cette liste est établie dans les conditions définies par un arrêté du ministre chargé de l'économie »*.

Au cours de la période sous revue, deux arrêtés ministériels pris en application de l'article 133 ont défini les modalités de publication et les caractéristiques de la liste des marchés à publier, l'arrêté du 26 décembre 2007 et l'arrêté du 21 juillet 2011.

La commune a publié la liste des marchés conclus sur le site web de la commune pour les exercices 2009, 2010, 2011 et 2012, ainsi que sur le site d'un journal à audience départementale pour les exercices 2010 à 2012, puis uniquement sur le site de ce journal pour les exercices 2013 et 2014. Si la collectivité est libre de publier la liste des marchés publics sur le support de son choix, il serait souhaitable que les supports de publication soient arrêtés par la commune, et que les modalités ne varient pas d'un exercice sur l'autre, pour la parfaite information des tiers.

La chambre observe que la liste publiée par la commune ne respecte pas les conditions définies par les arrêtés ministériels précités, notamment sur les points suivants : la liste établie doit indiquer, de manière séparée, les marchés relatifs aux travaux, fournitures et services, alors que la liste établie par la commune regroupe dans sa présentation les marchés de fournitures et de services. Par ailleurs, les marchés doivent être regroupés en fonction de leur montant HT selon des tranches définies par les arrêtés ministériels précités. Les listes établies par la commune n'opèrent pas ces regroupements de marchés par tranche, les marchés étant présentés sans classement particulier, et indiquent des montants TTC au lieu de montants HT. Si l'objet, la date du marché et le nom de l'attributaire figurent sur la liste, le code postal des attributaires n'est pas indiqué. Enfin, la présentation adoptée fait parfois apparaître le détail des lots sur un même marché, sans que soit indiqué le montant total HT du marché.

6.2- La passation

6.2.1- La définition des besoins

Aux termes de l'article 5 (alinéas I et II) du code des marchés publics, « *La nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant tout appel à la concurrence ou toute négociation non précédée d'un appel à la concurrence en prenant en compte des objectifs de développement durable. Le ou les marchés ou accords-cadres conclus par le pouvoir adjudicateur ont pour objet exclusif de répondre à ces besoins* » et « *Le pouvoir adjudicateur détermine le niveau auquel les besoins sont évalués. Ce choix ne doit pas avoir pour effet de soustraire des marchés aux règles qui leur sont normalement applicables en vertu du présent code* ».

Une définition exhaustive et précise des besoins est non seulement une exigence juridique pour respecter les règles procédurales mais également une nécessité pour réaliser un achat économiquement efficace.

Le respect de ces dispositions suppose que la collectivité procède, selon l'article 27 du code des marchés publics pour les marchés de fournitures et services « *à une estimation de la valeur totale des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle* ». Pour les marchés de travaux, la collectivité doit déterminer « *la valeur globale des travaux se rapportant à une opération portant sur un ou plusieurs ouvrages ainsi que la valeur des fournitures nécessaires à leur réalisation que le pouvoir adjudicateur met à disposition des opérateurs. Il y a opération de travaux lorsque le pouvoir adjudicateur prend la décision de mettre en œuvre, dans une période de temps et un périmètre limités, un ensemble de travaux caractérisé par son unité fonctionnelle, technique ou économique* ».

Jusqu'à présent, la commune ne s'était pas dotée des moyens d'estimer de manière sincère et raisonnable la valeur totale des fournitures ou services homogènes, soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle. Le recueil des demandes budgétaires des services dans le cadre de la préparation du budget primitif ne saurait être confondu avec un recensement des besoins en fournitures et services par catégorie homogène. En début d'année 2015, la commune a cependant formalisé une nomenclature des achats (de type NADEGE⁹), qui est actuellement en phase de test dans les services, et qui pourrait permettre de procéder à un premier recensement des besoins, sous réserve qu'elle soit définitivement adoptée, à compter de l'exercice 2016.

Les notions d'opération de travaux et d'ouvrage, qui permettent d'évaluer les seuils de déclenchement des procédures formalisées mentionnés à l'article 26 du code des marchés publics pour les marchés de travaux n'ont fait l'objet, à la connaissance de la chambre, d'aucune réflexion ou définition formalisée de la part de la collectivité.

6.2.2- Les modalités de publicité et de mise en concurrence et le respect des seuils

Le code des marchés publics rappelle dans son article 1-II que « *les marchés publics et les accords-cadres soumis au présent code respectent les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics (...)* ».

⁹ Nomenclature d'Achat et de Gestion.

Ces principes fondateurs s'appliquent à l'ensemble des procédures d'achat, avec des degrés d'exigence différents selon les montants atteints et les procédures lancées, mais restent valables à compter du 1^{er} euro. Ainsi, l'article 28 du code rappelle-t-il que, même en-dessous du seuil de 15 000 € HT, et alors qu'aucune mesure de publicité ni de mise en concurrence n'est imposée, le pouvoir adjudicateur « *veille à choisir une offre répondant de manière pertinente au besoin, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même prestataire lorsqu'il existe une pluralité d'offres potentielles susceptibles de répondre au besoin* ».

En outre, le seuil en deçà duquel un marché peut être passé sans publicité ni mise en concurrence a évolué au cours de la période de contrôle : il était de 20 000 € HT en 2009, 4 000 € HT en 2010, et s'établit à 15 000 € HT depuis le décret n°2011-1853 du 9 décembre 2011, qui modifie notamment l'article 28 du Code des marchés publics.

La chambre a relevé que certaines procédures d'achat échappent à toute mesure de publicité ou de mise en concurrence, même minimale.

Il s'agit en particulier d'achats effectués directement par des agents des services techniques auprès de fournisseurs, dont la liste a été transmise par la commune à la demande de la chambre. Une analyse complémentaire a été menée pour savoir dans quelles conditions s'effectuent ces achats et quels montants ils ont atteint au cours de la période de contrôle.

La liste, qui n'a pas été établie sur la base d'une consultation préalable, recense 37 fournisseurs. Un récapitulatif des sommes mandatées année par année a été établi entre 2009 et 2014 pour 35 d'entre eux à partir d'éditions du grand livre communal (2 fournisseurs avec lesquels la commune a conclu des marchés au cours de la période ont été exclus de la liste pour plus de facilité). Il s'avère que, pour au moins l'un des fournisseurs, les montants mandatés ont atteint plus de 4 000 € HT en 2010 et plus de 15 000 € HT en 2013, sans qu'aucune publicité ni mise en concurrence aient été effectuées.

La commune a indiqué que les achats effectués directement par les agents auprès de ces fournisseurs ne pouvaient être que des petits achats, et qu'un bon de commande visé par le DGS, les adjoints au maire ou le maire lui-même devait avoir été préalablement établi, afin qu'un contrôle sur le montant et la nature de l'achat soit effectué en amont. Outre le fait qu'aucune note de service qui reprendrait ces éléments n'a été produite par la commune, un contrôle effectué sur place a permis de constater que ces règles n'étaient pas toujours appliquées, le bon de commande issu d'un carnet à souche pouvant être signé par le responsable de service lui-même (en l'absence de délégation de signature l'y autorisant), et l'engagement comptable sur le logiciel financier étant effectué postérieurement à l'édition de la facture par le fournisseur.

La chambre a également identifié, pour les exercices 2012 à 2014, sur plusieurs postes de dépenses, des fournisseurs avec lesquels aucun marché à procédure adaptée n'a été passé, alors que les montants l'auraient justifié :

Tableau 43

	2012	2013	2014
60622- carburants	38 513	47 141	37 757
dont SAS xxx	25 558	33 373	25 606
60631- fournitures d'entretien	29 592	43 259	41 881
dont SAS xxx	26 417	12 061	10 027
6067- fournitures scolaires	39 062	38 296	44 669
dont SAS xxx	19 589	16 147	22 087

Source : tableau CRC

Enfin, sur le compte 6283 « frais de nettoyage des locaux », un montant de 126 774 € a été mandaté au cours de l'exercice 2014. La commune a passé un seul marché relatif au nettoyage de l'établissement petite enfance Pierre Perret pour un montant de 21 158 € HT, alors qu'elle identifie un besoin récurrent en matière de nettoyage de locaux à hauteur de 70 943 € HT par an, et un montant de besoins ponctuels à hauteur de 13 544 € HT par an. La commune recourt de fait ponctuellement ou de manière récurrente à des entreprises au lieu d'estimer son besoin globalement, ce qui est non seulement contraire aux principes posés par le code des marchés publics, mais ne lui permet pas en outre de s'assurer de l'efficacité économique de son achat. Elle doit entreprendre une réflexion sur la nature de ses besoins dans ce domaine et passer un ou des marchés pour y répondre, selon une durée et une forme à déterminer.

6.2.3- La justification des offres retenues

L'analyse des dossiers de marchés retenus dans le cadre de l'échantillon de contrôle a permis de relever quelques axes d'amélioration.

Dans un cas sur six, le rapport d'analyse des offres (RAO) ne figurait pas au dossier de marché (marché de fourniture de repas en liaison froide aux quatre restaurants scolaires pendant les périodes scolaires et aux deux sites petite enfance pendant leur durée de fonctionnement).

Sur les cinq rapports d'analyse des offres restants, il a été constaté :

- des erreurs de rédaction : ainsi, le RAO du MAPA de fourniture d'un véhicule poids lourd 4x4 neuf, indique-t-il dans son « l-Objet de l'appel d'offres » que les variantes ne sont pas autorisées de la part des candidats dans le règlement de la consultation, alors que c'est précisément la variante proposée par l'un des candidats qui est retenue à l'issue de l'analyse ; l'équipe de contrôle a par ailleurs constaté dans le dossier du marché de maîtrise d'œuvre pour l'aménagement de la zone d'activité de Follieuses une incohérence entre la date limite de réception des offres indiquée dans l'avis d'appel public à concurrence (11 février 2010) et celle figurant dans le RAO (15 février 2010) ;
- une attribution décidée par le pouvoir adjudicateur sur le fondement d'une analyse qui n'est pas toujours totalement compréhensible à la lecture des rapports d'analyse des offres et au regard des critères prévus :
 - pour le MAPA de fourniture d'un véhicule poids lourd 4x4 neuf, le choix de l'attributaire est fait sur la base d'une variante notée la plus favorablement, alors que, pour 3 sous-critères sur 4, l'offre présentée est jugée insatisfaisante : l'adéquation du véhicule proposé aux besoins de la collectivité, la méthodologie proposée et les délais d'intervention. Seul le sous-critère portant la période de garantie et les prestations couvertes est rempli de façon satisfaisante (cf. RAO). La question de déclarer le marché infructueux sur la base d'une inadéquation entre le besoin de la collectivité et les offres des candidats aurait donc pu se poser ;
 - pour le MAPA de fourniture de végétaux divers pour les espaces verts notifié le 6 février 2013, le RAO indique dans l'analyse du lot n° 3 que l'ensemble des trois candidats respectent les délais de livraison, mais l'un des candidats obtient une note supérieure car son offre prévoit une livraison sous 24 heures, ce qui lui permet d'obtenir le lot. Or, le cahier des clauses techniques particulières, dans son article 6.1, ne précise pas qu'une livraison sous 24 heures est demandée.

6.2.4- L'archivage des pièces

Il découle des observations précédentes, et en particulier de celles portant sur l'organisation de la commande publique, que l'archivage des pièces de marchés n'est ni centralisé, ni satisfaisant.

Le contrôle sur place a permis de constater que les dossiers de marchés ne sont pas organisés de manière homogène et que la liste des pièces à faire figurer dans un dossier de marché n'est pas établie et partagée entre les services. Il en résulte que les dossiers consultés ne contiennent jamais l'intégralité des pièces relatives à la passation et à l'exécution des marchés : les offres des candidats non retenus sont systématiquement absentes, certaines pièces contractuelles manquent ou ne sont pas signées, les rapports d'analyse des offres peuvent ne pas figurer dans les dossiers, les courriers de notification des marchés et les courriers informant les candidats évincés ne sont pas systématiquement joints.

6.3- L'exécution

6.3.1- Le suivi du renouvellement

Aucun suivi centralisé du renouvellement des marchés en cours n'existe, ce qui peut conduire à des dysfonctionnements.

Sur les six MAPA examinés, la chambre a constaté, au moins dans un cas, un défaut de renouvellement non volontaire de la part du pouvoir adjudicateur. Le marché de fourniture de végétaux pour le service espaces verts notifié le 6 février 2013 était d'une durée annuelle, avec possibilité de trois reconductions, sur décision prise par le pouvoir adjudicateur dans un délai de 90 jours avant la fin du marché. Or, du fait de l'absence de l'agent chargé du suivi du marché, la reconduction pour une troisième année n'a pas été décidée dans les temps, ce qui a conduit la collectivité à refaire des demandes de devis auprès de fournisseurs pour la fourniture de végétaux aux espaces verts au cours de l'exercice 2015.

6.3.2- Le suivi de l'exécution financière

Le suivi de l'exécution financière n'est pas jusqu'à ce jour effectué sur un logiciel marchés interfacé avec le logiciel financier de la collectivité, à partir d'un numéro unique attribué par marché.

Le décompte des paiements sur marché est suivi sur des fiches bristol, à la main, par les agents chargés du mandatement, ce qui est non seulement peu efficace et peu efficient, mais comporte également des risques d'erreur certains. L'utilisation du logiciel marchés récemment acquis par la commune devrait remédier à cet état de fait.

*

L'ordonnateur, en réponse à l'ensemble des observations de la chambre relatives à la commande publique, a indiqué qu'une mission d'étude était engagée afin d'établir une charte interne de la commande publique et structurer l'ensemble des procédures dans ce domaine. Par ailleurs, une réflexion serait en cours pour la création éventuelle d'un service de la commande publique mutualisé à l'échelle intercommunale.

Si la chambre prend acte de ces intentions exprimées par l'ordonnateur, elle tient à souligner qu'en l'état, la situation est porteuse de risques juridiques sérieux, ce qui appelle une réaction appropriée immédiate.

7- LA ZONE D'AMENAGEMENT CONCERTÉ DU CENTRE-VILLE

7.1- Le projet et son degré de réalisation

La volonté de définir l'évolution du centre-ville de la commune de Miribel, dans le but de dynamiser et développer l'activité du centre, date des années 1980. C'est cependant à partir du début des années 1990 que la réflexion a été engagée sur l'aménagement du cœur de ville avec une première ZAC « cœur de ville », initiée le 21 janvier 1994, qui n'a pas connu de début de réalisation.

L'actuelle ZAC du centre-ville a été créée par délibération du conseil municipal du 21 février 1997. L'opération est menée en régie par la commune.

Le périmètre de la ZAC occupe une surface de 28 000 m², au centre de la commune. Le projet porte sur la création de logements (11 000 m² de SHON prévus pour 110 à 120 logements), de locaux commerciaux (3 000 m² de SHON pour les commerces, services et autres activités) et de parkings, ainsi que sur la réalisation d'équipements publics (voies, jardin de ville, place de l'église, piste cyclable, allée piétonne).

Le dossier de réalisation prévoit que le projet se déroulera en trois phases et s'étalera sur six ans, de 1999 à 2005, afin de tenir compte du rythme de commercialisation et des futures acquisitions foncières à effectuer par la commune, celle-ci ne détenant pas à l'origine du projet la totalité de la maîtrise foncière.

Les travaux d'aménagement de la zone ont débuté en 1999. Trois opérations immobilières ont été menées entre début 1999 et fin 2006, qui correspondent à la réalisation d'environ la moitié du programme initial. Depuis cette date, la zone d'activité du centre-ville n'a plus fait l'objet d'avancées notables.

La commune a fait état de plusieurs facteurs ayant contribué à retarder la réalisation du projet initial. En premier lieu, la modification en 2003 du Plan d'aménagement de la zone, rendue nécessaire pour l'adaptation des surfaces de parking, a interrompu l'exécution durant un an. En second lieu, les élus ont souhaité ralentir l'engagement d'opérations nouvelles au sein de la ZAC afin de mieux répartir géographiquement les apports nouveaux de population sur le territoire de la commune.

L'inadéquation croissante entre le projet initialement défini pour la ZAC et le projet de la municipalité, a conduit la commune à recourir en 2008 à un cabinet d'étude pour réfléchir à l'opportunité de modifier le périmètre de la ZAC en l'élargissant et faisant évoluer le projet. Cette étude n'a cependant abouti ni à une modification de l'opération existante, ni à la définition d'une nouvelle opération.

7.2- Le bilan financier au 31 décembre 2014

La commune a fourni un tableau récapitulant l'évolution du résultat cumulé du budget annexe de la ZAC, qui fait apparaître un déficit de 534 505 € à la fin de l'exercice 2014 :

Tableau 44 : Évolution du résultat cumulé

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Fonctionnement	26 636	10 970	-227 398	701 347	756 918	638 480
Investissement	0	-12 815	-6 340	-935 085	-1 076 112	-1 172 985
Total	26 636	-1 845	-233 738	-233 738	-319 194	-534 505

Source : données fournies par la commune d'après les comptes administratifs du BA ZAC centre-ville

Il est à noter que le plan prévisionnel de financement de l'opération établi en 1998, tel que communiqué par la commune, prévoyait une contribution du budget principal à hauteur de 3 678 270 €.

Depuis le démarrage de l'opération, la commune a consenti, pour financer le besoin conjoncturel de financement du budget annexe, une avance remboursable de 1 339 722 € (enregistrée en 2001 sur le compte 1678 du budget annexe). Cette avance a été remboursée partiellement durant l'exercice 2007 à hauteur de 1 040 000 €, ce qui laisse à ce jour un montant de 299 722 € à rembourser par le budget annexe au budget principal.

Par ailleurs, le besoin de financement structurel a été couvert par une subvention d'un montant total de 1 430 503 €, dont 1 202 503 € enregistrés en section de fonctionnement sur le compte 7552 du budget annexe en 2007 et 228 000 € en 2013. Le rapporteur observe que la subvention de 228 000 € allouée en 2013 était censée couvrir un déficit constaté du budget annexe d'un montant de 233 738 € à la clôture de l'exercice 2012. Or, des terrains ont été acquis au cours de l'exercice 2013, pour un montant de 313 457 €, ce qui a conduit à constater un déficit cumulé du budget annexe à hauteur de 319 194 € fin 2013. La commune a indiqué que l'acquisition de ces terrains avait représenté une opportunité qui n'était pas prévisible en 2012, lui permettant notamment d'acquérir la maîtrise foncière totale sur le périmètre de la ZAC. La volonté d'acquérir la maîtrise foncière sur une ZAC dont le périmètre et la définition ne satisfaisaient plus la municipalité paraît néanmoins peu compréhensible. En réponse, l'ordonnateur a précisé que ces tenements immobiliers étaient isolés au sein des espaces prévus pour la construction d'immeubles collectifs et que, si une réflexion sur le périmètre de la ZAC avait effectivement été engagée, l'intérêt de restructurer le quartier par la construction d'immeubles collectifs n'aurait cependant pas été remis en cause.

Selon le plan de financement en vigueur à ce jour, la commune devrait abonder durant les exercices à venir le budget annexe de la ZAC par une subvention de fonctionnement d'un montant total de 2 247 770 €. Si la ZAC était clôturée, le déficit du budget annexe à intégrer dans le budget principal s'établirait à 534 505 € au 31 décembre 2014.

7.3- Les perspectives

La durée d'existence de la ZAC centre-ville qui excède de près de dix ans la durée initialement prévue, les hésitations de la commune quant aux contours du projet défini en 1998 qui ont conduit à retarder sa réalisation, les risques financiers afférents à l'opération dans un contexte de raréfaction des ressources, sont autant d'éléments qui traduisent un défaut de pilotage de l'opération et conduisent la chambre à appeler l'attention de l'ordonnateur sur ce dossier.

La commune a indiqué qu'elle envisageait soit de poursuivre le projet dans sa définition d'origine, en l'actualisant éventuellement par une modification du Plan d'aménagement de zone, soit de clore l'opération après en avoir établi le bilan.

Pour établir le bilan juridique et financier de la ZAC, elle a fait appel en 2015 à un cabinet d'audit. Il serait souhaitable que cette deuxième étude menée par un cabinet extérieur permette à la municipalité de prendre une décision sur ce dossier.

8- ANNEXES

8.1- ANNEXE 1 : Taux d'exécution des dépenses/recettes

Tableau 45 : Taux d'exécution dépenses réelles d'investissement (2009 à 2014)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
crédits ouverts au cours de l'exercice	5 340 486	6 302 879	6 803 910	7 286 074	6 935 608	4 784 487
mandats émis	2 286 504	2 620 886	4 170 420	3 961 380	4 827 555	2 748 086
restes à réaliser au 31/12	1 272 132	1 380 920	1 631 983	1 537 580	1 278 398	362 791
crédits annulés	1 781 850	2 301 073	1 001 506	1 787 115	829 655	1 673 609
% de mandats émis/ crédits ouverts	43%	42%	61%	54%	70%	57%
% de crédits annulés/crédits ouverts	33%	37%	15%	25%	12%	35%
% de RAR/ crédits ouverts	24%	22%	24%	21%	18%	8%

Source : tableau CRC d'après les comptes administratifs de la commune

Tableau 46 : Taux d'exécution recettes réelles d'investissement (2009 à 2014)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
crédits ouverts au cours de l'exercice	3 522 597	3 711 978	3 061 069	3 650 356	4 109 358	2 451 388
titres émis	2 966 262	3 357 740	2 943 230	3 596 918	2 785 986	2 442 990
restes à réaliser au 31/12	0	0	0	0	150 000	0
crédits annulés	556 335	354 238	117 839	53 438	1 173 372	8 398
% de titres émis/ crédits ouverts	84%	90%	96%	99%	68%	100%
% de crédits annulés/crédits ouverts	15,79%	9,54%	3,85%	1,46%	28,55%	0,34%
% de RAR/ crédits ouverts	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	3,65%	0,00%

Source : tableau CRC d'après les comptes administratifs de la commune

Tableau 47 : Taux d'exécution dépenses réelles de fonctionnement (CA 2009 à 2014)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
crédits ouverts au cours de l'exercice	6 730 869	6 907 414	7 323 513	7 555 032	7 930 382	8 296 945
mandats émis	6 404 867	6 619 335	6 818 971	7 130 073	7 840 349	8 091 198
charges rattachées	5 852	4 245	2 623	1 205	0	949
crédits annulés	320 150	283 834	501 919	423 754	90 032	204 798
% de mandats émis/ crédits ouverts	95%	96%	93%	94%	99%	98%
% de crédits annulés/crédits ouverts	5%	4%	7%	6%	1%	2%
% de charges rattachées/ crédits ouverts	0,09%	0,06%	0,04%	0,02%	0,00%	0,01%

Source : tableau CRC d'après les comptes administratifs de la commune

Tableau 48 : Taux d'exécution recettes réelles de fonctionnement (CA 2009 à 2014)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
crédits ouverts au cours de l'exercice	8 719 551	8 670 278	8 663 200	9 895 897	9 466 000	9 645 000
titres émis	9 309 790	9 461 844	9 360 683	9 691 519	9 783 537	10 255 958
produits rattachés	0	0	0	0	0	6 500
crédits annulés	0	0	0	204 377	0	0
% de titres émis/ crédits ouverts	107%	109%	108%	98%	103%	106%
% de crédits annulés/crédits ouverts	0%	0%	0%	2%	0%	0%
% de produits rattachés/ crédits ouverts	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,07%

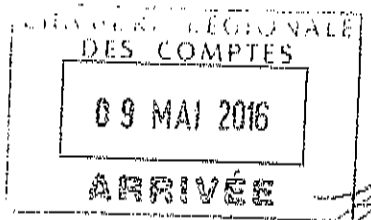
Source : tableau CRC d'après les comptes administratifs de la commune

8.2- ANNEXE 2 : principales opérations d'investissement

Tableau 49 : Principales opérations d'investissement 2009-2014

	Durée	État d'avancement	Dépenses réalisées au 31/12/2014 (Budget principal + Budgets annexes)	Financements extérieurs
Travaux rue Joséphine Guillon (requalification réseaux secs, humides, trottoirs et voirie)	2009-2012	opération achevée	1 422 864 €	Subvention Conseil général de l'Ain : 30 418 €
Aménagement cheminement doux rue des Balmes (requalification de la rue des Balmes pour achever un trottoir et une piste cyclable)	2010-2013	opération achevée	780 861 €	Subvention Région Rhône-Alpes : 65 176 €
Aménagement d'une percée verte (réalisation d'un passage cycliste et piéton)	2011-2012	opération achevée	610 156 €	Fonds de concours Communauté de communes : 300 000 €
Réhabilitation de l'ancienne école de musique (espace de formation, accueil de jour, logements)	2009-2012	opération achevée	855 058 €	néant
Aménagement du plateau sportif du Mas Rillier (espace sportif avec équipement de foot et terrain de boule lyonnaise)	2011-2014	opération achevée	487 012 €	néant
Construction de la salle des fêtes des Echets (bâtiment neuf)	2011-2014	opération achevée	1 793 526 €	néant
Aménagement du quartier du Trève (requalification des espaces communaux et de la halte-garderie)	à compter de 2012	opération en cours	673 958 €	néant
Total			6 623 434 €	

Source : tableau CRC d'après les informations communiquées par la commune



Chambre régionale des comptes

124 boulevard Vivier-Merle

CS 23624

69503 LYON cedex 3

CRC Auvergne, Rhône-Alpes

KAR A161114 KJF

09/05/2016

Miribel, le 2 avril 2016

Envoi en R avec AR

Dossier suivi par Jean jacques NEUVEUT, D.G.S.

Vos références : D 161496

Objet : observations définitives sur la gestion de la commune.

Madame la Présidente,

Vous avez bien voulu par lettre en date du 4 avril dernier m'adresser votre rapport définitif sur la gestion de la commune de MIRIBEL au cours des exercices 2009 à 2014.

Vous voudrez bien trouver ci-annexé mes observations qui reprennent celles que j'ai formulées dans ma réponse du 23 décembre 2015 et qui tiennent compte des commentaires que vous avez pu apporter dans le dernier document que vous m'avez transmis le 4 avril 2016.

Nous vous remercions de vos observations et recommandations, ces dernières contribueront grandement à l'amélioration du fonctionnement de notre commune.

Veuillez agréer, Madame la Présidente, l'expression de nos respectueuses et sincères salutations.

Le Maire,

Sylvie VIRICEL



REPONSES AUX OBSERVATIONS DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DU 4 AVRIL 2016

- La situation financière est confortable compte tenu des marges de manœuvre en terme de fiscalité et d'emprunt. Toutefois ces marges se sont dégradées par une croissance des dépenses progressant plus vite que celle des recettes. Ces faits conjugués à l'augmentation du F.P.I.C. et à la réduction des dotations de l'Etat entraine une réduction importante dès sa capacité d'autofinancement. Dès 2015, la municipalité avait annoncé une recherche d'économie sur ses charges de fonctionnement afin de minimiser l'impact des baisses de dotations, et a augmenté la fiscalité locale en conséquence.

Le plan pluri annuel d'investissement prévu à l'origine par la municipalité n'a pas pu être formalisé en 2015 compte tenu des incertitudes pesant sur les modalités de modification du calcul de la D.G.F. et de l'annonce de modifications statutaires pesant sur les charges de personnel. Il est en voie de finalisation en distinguant les opérations prioritaires, de celles qui pourront être réalisées en fonction des recettes complémentaires pouvant intervenir. L'étude urbaine en cours viendra valider une partie de ces priorités.

- La municipalité a pris note des remarques de la chambre sur l'organisation communale et a entamé une restructuration de ses procédures. Toutefois, compte tenu du contexte financier particulièrement contraint, elle explore avec la Communauté de Communes, les pistes de mutualisation pouvant être engagées, pour limiter le cout de cette réorganisation. Si un contrôle juridique interne peut rapidement être mis en place, une veille juridique centralisée est plus contrainte compte tenu du nombre de normes produites annuellement.

Sur la gestion des ressources humaines, la rectification des irrégularités relevées est en cours, et pour partie a été réalisée au fil de l'eau depuis la période de contrôle, et comme l'a relevé la Chambre.

Sur la commande publique, la mise en place de la nomenclature « NADEGE » a permis d'affiner le recensement de ses besoins, et permet l'engagement des procédures de commandes publiques adaptées

Un service Marché Public sera créé, soit en interne à la commune, soit en mutualisation avec la Communauté de Communes.

- **Recommandation n°1 : (en cours) : sécuriser les actes et décisions en créant une veille et un contrôle juridique internes.**

Afin de suivre les recommandations de la Chambre, le contrôle juridique interne sera assuré comme suit :

Les actes administratifs seront soumis au responsable de service pour évaluation, puis au Directeur Général des Services pour visa avant leur mise en signature, la note de service interne devant formaliser cette procédure est en cours de rédaction.

Pour la veille juridique, dans un premier temps, les responsables de services et le personnel en charge de la rédaction d'actes auront accès à une base documentaire spécialisée afin d'obtenir les informations actualisées sur les procédures.

- **Recommandation n°2 (en cours) : organiser la commande publique pour s'assurer du respect de la réglementation en vigueur et de l'efficacité économique de l'achat**

Dans un premier temps, la commune a engagé des procédures de consultation des marchés de fournitures et de services.

Un travail de recensement a été parallèlement organisé autour de la nomenclature « NADEGE » pour d'une part passer les consultations appropriées à la réglementation, et d'autre part globaliser les commandes afin d'optimiser économiquement les achats. Cet élément sert également de base à l'élaboration de la charte des commandes publiques (en cours d'établissement) qui guidera les processus internes à mettre en œuvre.

Un service Marché Public sera créé, soit en interne à la commune, soit en mutualisation avec la Communauté de Communes.

- **Recommandation n°3 : mettre en place une programmation pluriannuelle des investissements.**

Le rapport des orientations budgétaires pour 2016 a permis de dégager un prévisionnel de capacité d'investissement.

Sur cette base, le P.P.I. a été établi en dégageant les priorités de réalisation d'opérations. Il sera présenté de façon formalisé au conseil municipal.

- **Recommandation n°4 : mettre en place le contrôle du temps de travail**

Une procédure formalisée de contrôle du temps de travail sera mise en œuvre et sera formalisée par une note de service, après présentation au Comité Technique.

