



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE SAINT-GENEST-LERPT (Département de la Loire)

Exercices 2018 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 28 septembre 2023.

AVANT-PROPOS

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail 2023, au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saint-Genest-Lerpt pour les exercices 2018 et suivants, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 31 janvier 2023 adressée à M. Christian Julien, maire de la commune depuis 2001.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants : les caractéristiques de la commune, la gouvernance et les relations avec les organismes tiers, les ressources humaines, la qualité de la gestion budgétaire et comptable et la situation financière.

Après avoir examiné les réponses écrites apportées à ses observations provisoires, notifiées le 21 juin 2023, la chambre, lors de sa séance du 28 septembre 2023, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

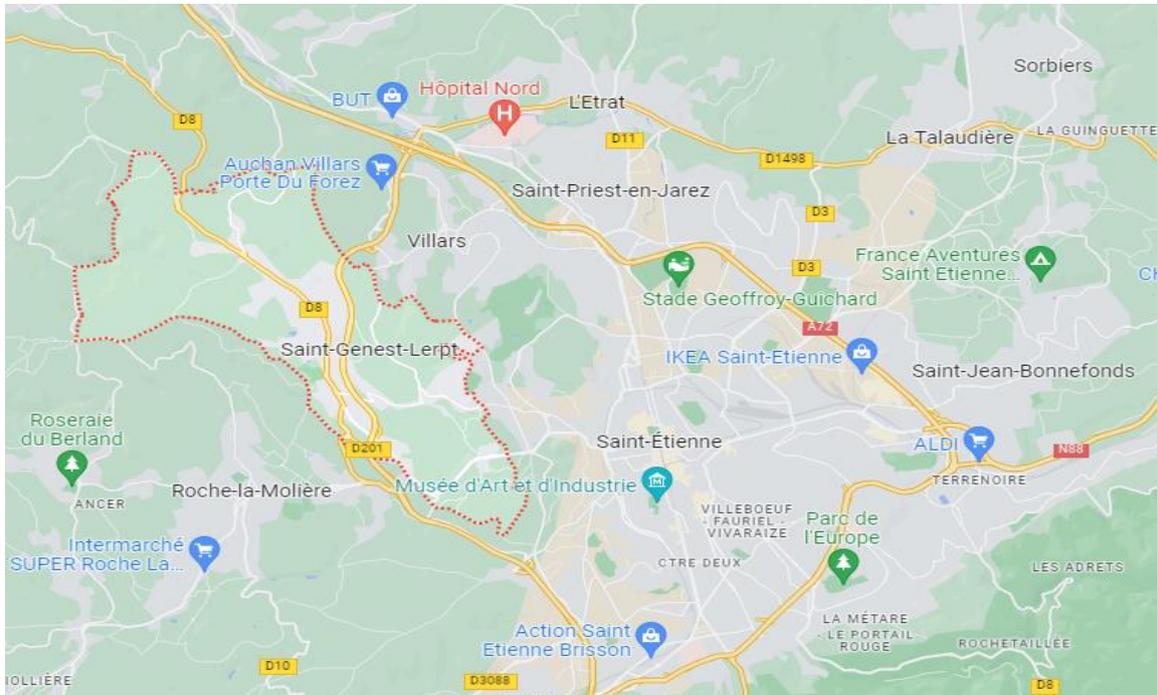
TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	5
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE	6
2 LA GOUVERNANCE	6
2.1 Le fonctionnement du conseil municipal	6
2.2 Le régime de délégations	6
2.3 L'attribution des indemnités de fonction des élus	7
2.4 L'organisation communale	8
2.4.1 L'organisation de l'administration communale	8
2.4.2 L'attribution des subventions aux organismes tiers	9
2.5 Les frais de mission et de représentation	9
2.5.1 Les frais de mission des élus	9
2.5.2 Les frais de mission des agents	10
2.6 Les frais de réception et de restauration	10
3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	11
3.1 L'organisation de la fonction ressources humaines	11
3.2 Les effectifs et la masse salariale	11
3.3 Le temps de travail	12
3.4 Les heures supplémentaires	13
3.5 Les astreintes	14
3.6 Le régime indemnitaire	14
3.6.1 La mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)	15
3.6.2 La prime intitulée « complément de rémunération » ou 13ème mois	15
3.6.3 L'impact de la crise sanitaire	16
3.7 Les avantages en nature	16
4 LA COMMANDE PUBLIQUE	18
4.1 L'organisation générale et la performance de la fonction	18
4.2 Une publication des données essentielles depuis 2019	19
4.3 La vérification du respect des règles de computation des seuils	20
4.4 L'analyse de certains marchés publics	21
5 LA QUALITÉ DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE	21
5.1 L'organisation de la fonction	21
5.2 La qualité de l'information financière	22
5.2.1 Les budgets de la commune	22
5.2.2 Le budget annexe du centre communal d'action sociale (CCAS)	22
5.2.3 Le calendrier budgétaire	22
5.2.4 La publicité des données financières	23
5.2.5 La qualité des prévisions budgétaires et les taux d'exécution	24
5.2.6 Les restes à réaliser	24

5.2.7	La fiabilité des documents budgétaires et de leurs annexes	25
5.2.8	La détermination et l'affectation des résultats	26
5.3	La fiabilité des comptes	26
5.3.1	La tenue de la comptabilité d'engagement	27
5.3.2	La gestion patrimoniale et le suivi des immobilisations	27
5.3.3	Les provisions	28
5.3.4	Le rattachement à l'exercice des charges et des produits	29
6	LA SITUATION FINANCIÈRE.....	29
6.1	La formation de l'autofinancement.....	30
6.1.1	L'évolution des charges et des produits de gestion	30
6.1.2	La capacité d'autofinancement (CAF).....	33
6.2	Le financement des investissements	34
6.3	L'analyse bilantielle.....	35
6.3.1	L'endettement	35
6.3.2	Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie.....	36

SYNTHÈSE

La commune est située dans le département de la Loire à 7 kilomètres au nord-ouest de Saint-Etienne. Au 1^{er} janvier 2019, on recensait 6 185 lerptiens avec une population stable, en hausse de 0,5 % par rapport à 2013 (Loire : + 0,2 % , France hors Mayotte : + 2,2 %).



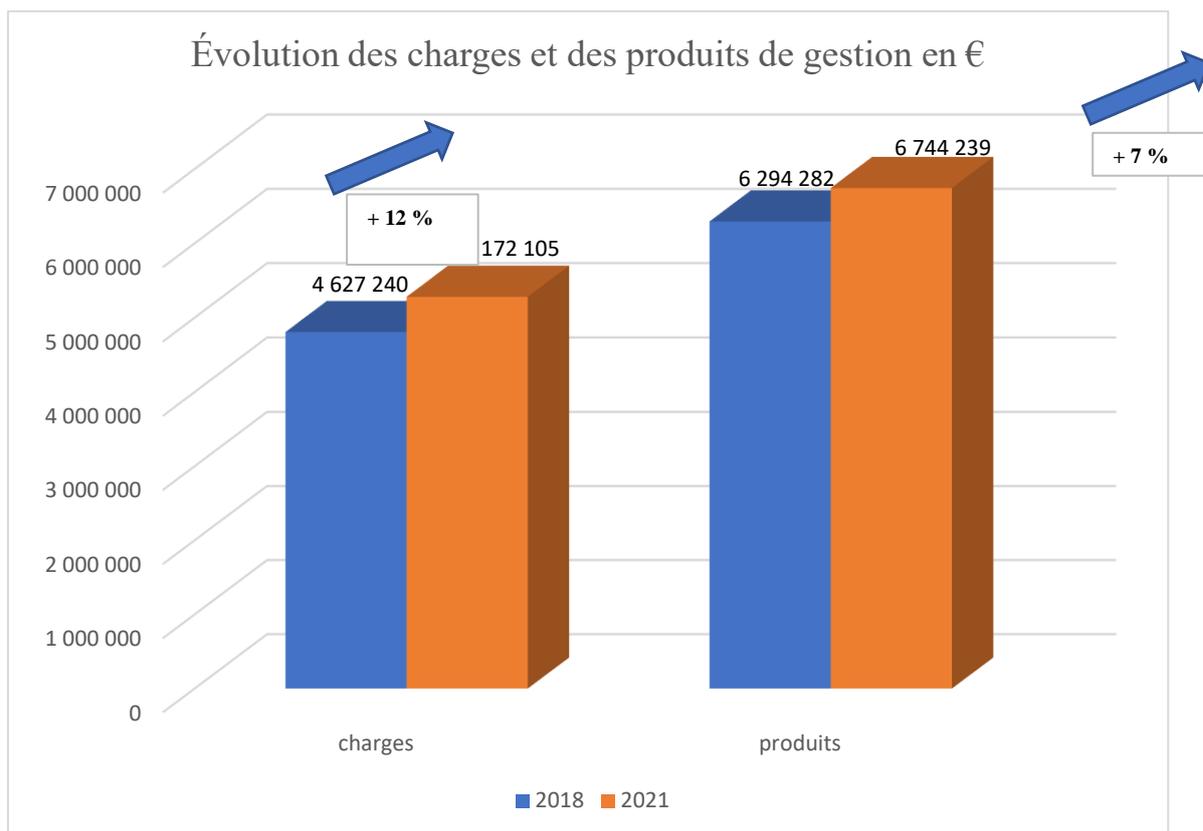
Une situation financière satisfaisante mais une gestion prospective à améliorer

La situation financière de la commune de Saint-Genest-Lerpt est satisfaisante jusqu'en 2020. L'année 2021 a vu, ensuite, le bilan se détériorer.

Les ratios de gestion (notamment la capacité d'autofinancement) restent sur l'ensemble de la période positifs avec une évolution maîtrisée des charges et des produits.

Pour autant, l'épargne dégagée ne suffit pas à financer les projets d'investissements de la commune qui doit avoir recours à l'emprunt. Si la capacité de désendettement reste satisfaisante (près de 4 ans), l'endettement de la commune est devenu supérieur à celui de la strate en 2021, avec respectivement 918 € par habitant contre 775 € dans les communes comparables.

Par ailleurs, la commune doit veiller à l'avenir à financer ses immobilisations en mobilisant, en temps utile, des ressources pérennes telles que les emprunts et non pas les financer en priorité par des opérations de trésorerie. En effet, la trésorerie de Saint-Genest-Lerpt a atteint 207 000 € en 2021, soit l'équivalent de seulement 14,3 jours de charges de fonctionnement ce qui est insuffisant.



Des procédures de gestion perfectibles et l'appel à un plus strict respect de la réglementation

La chambre a relevé, lors de son contrôle, que certaines procédures pouvaient être améliorées, afin notamment d'assurer une meilleure sécurité juridique de la gestion communale. Il en est ainsi pour la commande publique qui gagnerait à être mieux encadrée par un guide des procédures d'achats.

Elle a également observé que les frais de représentation et de restauration des élus ou du personnel ne sont pas suffisamment justifiés. Des insuffisances dans les informations financières à destination des élus et des citoyens ont également été constatées.

Le centre communal d'action sociale (CCAS) n'a pas été érigé en établissement public doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, comme la loi l'impose, et il est recommandé à la commune d'y procéder sans délai.

Enfin, la commune doit mettre en place le régime indemnitaire tenant comptes des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) dans les plus brefs délais et délibérer en matière d'heures supplémentaires et d'astreintes afin de définir précisément les emplois concernés.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Délibérer afin de définir précisément les emplois habilités à percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

Recommandation n° 2 : Adopter une délibération sur les astreintes qui liste les emplois concernés.

Recommandation n° 3 : Mettre en place sans délai le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

Recommandation n° 4 : Formaliser les procédures de la commande publique.

Recommandation n° 5 : Créer un établissement public doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière pour la gestion du centre communal d'action sociale (CCAS), conformément à la réglementation.

Recommandation n° 6 : Établir une programmation pluriannuelle des investissements en veillant à sa soutenabilité financière et en la présentant au conseil municipal.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

La commune de Saint-Genest-Lerpt relève de la strate des communes de 5 000 à 10 000 habitants (6 185 lerptiens au 1^{er} janvier 2019). Elle est membre de Saint-Étienne Métropole, qui fédère 53 communes. La commune est aussi membre du parc naturel régional du Pilat et du SIEL (syndicat intercommunal des énergies de la Loire). Elle appartient, par ailleurs, au collège des villes portes du parc naturel régional du Pilat.

Tableau n° 1 : Principales données financières au 31 décembre 2021

Recettes de fonctionnement	6 956 122 €	Recettes d'investissement	2 099 693 €
Dépenses de fonctionnement	5 905 342 €	Dépenses d'investissement	2 506 607 €
<i>dont charges de personnel</i>	2 759 736 €		
Résultat de fonctionnement	1 050 780€	Effectifs (pourvus)	74,5 ETP

Source : Compte de gestion 2021 (budget principal) et commune

2 LA GOUVERNANCE

2.1 Le fonctionnement du conseil municipal

M. Christian Julien, maire, a été élu au premier tour pour un quatrième mandat le 15 mars 2020.

Le conseil municipal est composé de huit adjoints au maire, de huit conseillers municipaux délégués et de douze conseillers municipaux. Lors du mandat précédent, le conseil municipal comptait huit adjoints au maire, cinq conseillers municipaux délégués ainsi que quinze conseillers municipaux.

Pour les deux mandats concernés par le contrôle de la chambre, le conseil municipal s'est régulièrement doté d'un règlement intérieur.

Sur l'ensemble de la période, le conseil municipal s'est réuni au moins une fois par trimestre, en conformité avec l'article L. 2121-7 du CGCT.

2.2 Le régime de délégations

Les délégations du conseil municipal accordées au maire ont été fixées par délibération du 25 mai 2020. Les matières déléguées entrent dans la liste des matières déléguables fixées par l'article L. 2122-22 du CGCT. Ces délégations précisent et limitent l'action du maire dans certains cas. A titre d'illustration, le maire est autorisé à réaliser des emprunts dans la limite de 2 M€ et à créer une ligne de trésorerie de 1 M€ maximum.

Le maire rend compte régulièrement et complètement des décisions prises dans le cadre de ces délégations à travers les procès-verbaux du conseil municipal. Il n'y a pas de délégation de signature à la directrice générale des services (DGS) ou à d'autres personnels administratifs.

Le maire a délégué, par différents arrêtés, ses fonctions à ses adjoints et à ses conseillers municipaux délégués.

Les délégations doivent définir de façon précise les fonctions déléguées¹, les délégations trop générales étant irrégulières². Elles doivent par ailleurs, soit recouvrir des champs distincts, soit fixer un ordre de priorité entre les élus qui en sont titulaires³. En l'espèce, aucune des délégations données par le maire n'a défini précisément les fonctions déléguées, les arrêtés listant seulement des domaines de compétences⁴ et des sous-domaines⁵, de sorte qu'elles peuvent paraître vides de contenu opérationnel. De plus, il existe des recouvrements entre les champs d'attribution des adjoints et des conseillers délégués. Enfin, tous les arrêtés donnent délégation pour signer « *les pièces et actes afférents* » à la délégation. Cette rédaction est trop générale et imprécise, l'arrêté de délégation devant expliciter avec clarté et précision la nature et l'étendue des pouvoirs qui font l'objet de la délégation⁶.

La chambre invite la commune à veiller à l'avenir à définir systématiquement les fonctions déléguées et le type d'actes que les élus sont habilités à signer sur leurs champs de délégation ainsi qu'à définir un ordre de priorité lorsque des délégations recouvrent des champs similaires. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune projette de reprendre un arrêté de délégation beaucoup plus précis qui prévoit que les fonctions déléguées soient systématiquement définies ainsi que les types d'actes que les élus sont habilités à signer. Un ordre de priorité entre les élus concernés sera également précisé.

2.3 L'attribution des indemnités de fonction des élus

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

Les indemnités des élus votées par le conseil municipal apparaissent conformes aux dispositions du CGCT. Elles ont été revalorisées suite à l'actualisation du point d'indice au 1^{er} juillet 2023.

¹ CE, 1^{er} février 1989, Commune de Grasse, n° 82231.

² CE, 18 février 1998, commune de Conflans-Sainte-Honorine, n° 152572.

³ CAA Nantes, 26 décembre 2002, Commune de Gouray, n° 01NT02068.

⁴ Ex- d'après l'arrêté du 01/06/2021, pour le domaine « Jeunesse et loisirs », les sous domaines sont : « écoles publique et privée ; restaurant scolaire ; pôle enfance ; DSP pour le temps périscolaire et le centre de loisirs ; Conseil municipal des enfants » Pour le domaine « urbanisme et aménagement », les sous domaines sont « aménagement des espaces publics de la commune ; aménagement des équipements publics de la commune (chantiers, constructions) ; autorisations d'urbanisme ; affaires foncières ; opérations d'aménagement privées (enjeux en matière de logement, Ex- « Jeunesse et loisirs » ; « Environnement et patrimoine » d'environnement, d'architecture, d'aménagement urbain...), Voirie ».

⁵ Par exemple le conseiller délégué à « l'éducation et à la citoyenneté » a délégation notamment pour les liens avec les écoles publique et privée (cf. arrêté du 26/08/2022), qui relèvent déjà de la délégation de l'adjoint à la jeunesse et aux loisirs dont dépend d'ailleurs cette délégation (cette délégation [de fonction] est rattachée à la délégation « Jeunesse et loisirs »).

⁶ CE, 18/02/1998, n° 152572 ; CE, 21/07/2006, n° 279504, Commune de Boulogne-sur-Mer.

Tableau n° 2 : Indemnités des élus en 2022

	Taux	Indemnité mensuelle	Total
Maire	55 %	2 214,04 €	2 214,04 €
1 ^{er} adjoint	19,5 %	784,98 €	784,98 €
2 ^{ème} adjoint	13,5 %	543,45 €	543,45 €
3 ^{ème} au 7 ^{ème} adjoint	16,5 %	664,21 €	3 321,059 €
8 ^{ème} adjoint	10 %	402,55 €	402,55 €
3 conseillers municipaux délégués	8,5 %	342,17 €	1 026,51 €
5 conseillers municipaux délégués	5 %	201,28 €	1 006,40 €
Total			9 298,98 €

Source : Commune

Depuis la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 (codifié à l'article L. 2123-24-1-1 du CGCT), les communes doivent établir un état chiffré de l'ensemble des indemnités de toutes natures dont bénéficient les élus siégeant dans leur conseil, au titre de tout mandat ou de toutes fonctions exercées en leur sein et au sein de tout syndicat, toute société ou filiale de ces sociétés. Cet état est communiqué chaque année aux conseillers municipaux avant l'examen du budget. Cette obligation devait être mise en œuvre avant le 15 avril 2021. La commune de Saint-Genest-Lerpt a respecté cette obligation à compter de l'exercice 2022.

2.4 L'organisation communale

2.4.1 L'organisation de l'administration communale

En 2023, l'administration de la commune est organisée en 14 services regroupés au sein de 4 pôles fonctionnels. Les responsables de services rendent compte directement à la directrice générale des services, agent titulaire, qui occupe un emploi fonctionnel. Certains services sont composés d'un seul agent, c'est le cas pour le service « sports » ou encore le service « logistique/transports/cérémonies ».

La fonction ressources humaines repose sur deux agents. Un agent est entièrement dédié à cette fonction et un autre est affecté aux ressources humaines et au service de la comptabilité. Un agent est chargé d'assurer le suivi en comptabilité et de la commande publique, sous la responsabilité directe de la responsable des finances. Ce poste est vacant depuis début 2022 et la commune rencontre des difficultés de recrutement du fait de la technicité des missions.

Les procédures de paie et des travaux en régie sont formalisées. En l'absence d'un agent, les missions peuvent être assurées par un binôme.

Suite au contrôle de la chambre, l'organigramme de la collectivité aurait évolué. Le service des Sports est désormais rattaché aux services techniques afin de rationaliser l'organisation. Concernant la commande publique, un recrutement a été opéré au service de la comptabilité et une réorganisation a eu lieu de telle sorte qu'au sein du service des finances, un agent a désormais la charge de la comptabilité quand l'autre assure la responsabilité des procédures de la commande publique. Les ressources humaines restent exercées en binôme, de sorte qu'au sein du service des finances, un agent a désormais la charge de la comptabilité quand l'autre assure la responsabilité des procédures de la commande publique. Les ressources humaines restent exercées en binôme de sorte à assurer la continuité du service.

2.4.2 L'attribution des subventions aux organismes tiers

Tableau n° 3 : Subventions de fonctionnement versées

En milliers d'€	2018	2019	2020	2021	VAM
Subventions de fonctionnement	271	299	300	227	- 5,8 %
Dont subv. aux établissements publics rattachés	80	87	85	78	- 0,8 %
Dont subv. autres établissements publics	44	39	45	2	- 67,5 %
Dont subv. aux personnes de droit privé	147	172	171	147	0,0 %

Source : Logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Une seule association, l'OGEC Notre-Dame, bénéficie d'une subvention supérieure à 23 000 €.

Le bénéficiaire d'une subvention publique est tenu de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de son budget et des comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de son activité⁷. Les bilans comptables de l'OGEC Notre-Dame, ont été systématiquement transmis à la collectivité. Ces documents font l'objet d'un examen avant la préparation de la convention et les bilans sont remis aux élus lors des assemblées générales.

2.5 Les frais de mission et de représentation

2.5.1 Les frais de mission des élus

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

Les dépenses de transport effectuées dans l'accomplissement de ces missions sont remboursées sur présentation d'un état de frais. Depuis la loi du 29 décembre 2019, ils sont remboursés selon les modalités fixées par délibération du conseil municipal. Dans le cadre de cette loi, la commune a délibéré les 3 novembre 2021 et 2 novembre 2022, pour autoriser la participation au congrès des Maires, dans le cadre d'un mandat spécial⁸.

Aucune dépense n'a été imputée au compte 6532 « frais de mission des élus » sur l'ensemble de la période sous revue. La chambre a relevé que les dépenses correspondantes ont été imputées à tort au compte 6251 « Voyages et déplacements ». Les dépenses afférentes aux élus n'ont existé qu'à partir de l'année 2021. La chambre appelle l'attention de la commune sur la correcte imputation des dépenses résultant des frais de mission des élus.

La commune indique qu'à compter de cette date, une erreur d'imputation comptable a effectivement conduit à affecter les frais de mission des élus au compte 6251 plutôt qu'au compte 6532. Elle s'engage à veiller au respect des imputations comptables et au strict emploi de la réglementation relative aux frais de mission des élus.

⁷ Art. L. 1611-4 du CGCT.

⁸ Article L. 2123-18 du CGCT.

Enfin, le conseil municipal a régulièrement délibéré conformément à l'article L. 2123-19 du CGCT afin d'attribuer une indemnité au maire pour frais de représentation.

2.5.2 Les frais de mission des agents

La commune contrôle que le montant des frais remboursé soit conforme aux plafonds légaux de remboursement.

En revanche, pour bénéficier d'un remboursement de ses frais de transport et d'une prise en charge forfaitaire des frais de nourriture et de logement, l'agent envoyé en mission doit être muni au préalable d'un ordre de mission, signé par l'autorité territoriale ou par un fonctionnaire ayant reçu délégation à cet effet⁹.

Or, pour l'ensemble des frais contrôlés, les ordres de mission n'ont pas été joints aux états de frais. La commune est invitée à établir préalablement à tout déplacement, un ordre de mission et à le joindre à l'état de frais de déplacement lors du mandatement. Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune précise que les ordres de mission ont été intégrés aux mandats à compter de l'exercice 2022.

2.6 Les frais de réception et de restauration

Selon l'instruction M14, les dépenses engagées à l'occasion des fêtes ou cérémonies nationales et locales sont imputées au compte 6232 « Fêtes et cérémonies » ; les frais de réception organisés hors du cadre des fêtes et cérémonies, au compte 6257 « Réceptions ».

Les justificatifs des frais de réception produits à fin de remboursement par une collectivité doivent mentionner le nom, la qualité des convives et l'objet de la réunion ou, à tout le moins, une attestation de l'organisateur de la réception indiquant son objet¹⁰. Ces mêmes règles sont applicables, quelle que soit l'imputation comptable retenue, pour l'ensemble des factures de restaurant.

Les factures de restaurant ayant fait l'objet d'un contrôle ne mentionnent pas ces éléments, ce qui est contraire à la jurisprudence.

Or, les frais de réception ont pour objet de couvrir des dépenses en lien avec les intérêts de la commune et doivent correspondre à un besoin réel et justifié. La dépense publique n'est légale que si elle vise à satisfaire un intérêt public local. En l'absence de justificatif, il n'est pas possible d'apprécier l'intérêt public local de la dépense.

En conséquence, la chambre invite la commune à justifier plus précisément le nom et la qualité des convives ainsi que l'objet de la réunion pour le remboursement des frais de réception. La commune indique en réponse, que dorénavant, un formulaire a été mis en place et sera joint à chaque mandat relatif aux frais de réception.

⁹ La validité de l'ordre de mission ne peut excéder douze mois. L'ordre de mission doit préciser les éléments nécessaires au calcul des droits de l'agent et notamment : l'objet du déplacement ; le lieu de la mission ; le mode de transport ; la classe autorisée.

¹⁰ Arrêt du Conseil d'État du 23 décembre 2015, n° 376324.

Tableau n° 4 : Frais de réception et de restauration

En milliers d'€	2018	2019	2020	2021
6232 Fêtes et cérémonies	80	72	32	50
6257 Frais de réception	16	13	8	6

Source : Comptes de gestion - Retraitement CRC

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Pour l'ensemble des frais contrôlés, les ordres de mission n'ont pas été joints aux états de frais. La commune est invitée à établir préalablement à tout déplacement, un ordre de mission et à le joindre à l'état de frais de déplacement lors du mandatement, ce que la commune s'engage à mieux formaliser. Par ailleurs, la collectivité devra se conformer à la réglementation relative aux dépenses de frais de réception et de restauration. La justification du nom et la qualité des convives ainsi que l'objet de la réunion pour le remboursement doivent être indiqués obligatoirement.

3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

3.1 L'organisation de la fonction ressources humaines

La fonction des ressources humaines repose sur deux personnes, placées sous l'autorité directe de la directrice générale des services. Le service met en œuvre la politique de gestion des ressources humaines, assure la gestion administrative et statutaire du personnel, informe et apporte des conseils en matière de ressources humaines.

Il existe des fiches de procédures formalisées détaillant les opérations devant être accomplies, par exemple pour la paie.

Un point quotidien est organisé entre le service et la DGS qui porte sur les sujets d'actualité et les situations particulières. Selon les thématiques, des réunions sont mises en place en présence de l'autorité territoriale.

Il peut être relevé que les comptes-rendus des comités techniques sont complets.

3.2 Les effectifs et la masse salariale

Au 31 décembre 2022, la commune employait 85 agents représentant 76,79 équivalents temps plein (ETP). Le nombre de contractuels a diminué tandis que le nombre de titulaires a augmenté.

La commune justifie l'augmentation du nombre des agents titulaires par la stagiairisation d'emplois non permanents (contrat d'accompagnement dans l'emploi).

La commune a systématiquement satisfait à l'obligation de production des rapports bi-annuels sur l'état de la collectivité (voir bilans sociaux) ainsi qu'à l'obligation

d'établissement depuis le 1^{er} janvier 2021 d'un rapport social unique annuel en lieu et place des bilans sociaux¹¹.

Tableau n° 5 : Effectifs permanents et non permanents

Au 31/12	2018		2019		2020		2021		2022		Évolution 2018-2022	
	Nbre	ETP	Nbre	ETP								
Titulaires	67	62,08	64	58	65	60,01	66	62,88	70	65,17	+ 3	+ 3,09
Catégorie A	6	4,07	6	4,07	6	5,09	6	4,34	6	6	équivalent	+ 1,93
Catégorie B	10	8,47	13	11,01	13	11,21	9	8,77	11	10,28	+ 1	+ 1,81
Catégorie C	51	49,54	45	44,41	46	44,42	51	50,48	53	48,89	+ 2	- 0,65
Contractuels	18	13,48	17	13,38	19	14,98	14	11,64	16	11,62	- 2	- 1,86
Catégorie A	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	équivalent	équivalent
Catégorie B	1	1	1	0,8	1	0,8	2	1,8	3	2,65	+ 2	+ 1,65
Catégorie C	15	10,48	11	8,10	14	9,70	10	7,84	11	6,97	- 4	- 3,51
Total	84	75,56	80	70,39	84	74,99	80	74,52	85	76,79	+ 1	+ 1,23

Source : Commune– Retraitement CRC

Les charges de personnel, nettes des remboursements des agents que la commune met à disposition d'autres entités, ont augmenté de 2,6 %. Elles représentaient 38,8 % des charges courantes en 2021. En valeur, et ramenées à l'habitant, elles atteignaient 443 € contre 553 € pour la strate des communes comparables. Ces taux sont inférieurs aux moyennes nationales de la même strate (52 % contre 58,01 % pour la moyenne de la strate en 2021).

Tableau n° 6 : Charges de personnel

En milliers d'€	2018	2019	2020	2021	Évol. %
Charges de personnel	2 559	2 619	2 702	2 760	2,6
<i>Dont remboursement de personnel mis à disposition</i>	<i>114</i>	<i>112</i>	<i>166</i>	<i>140</i>	<i>7,1</i>
Charges de personnel nettes des remboursements pour MAD	2 445	2 506	2 536	2 620	2,3
En % des produits de gestion	38,8 %	38,6 %	38,6 %	38,8 %	

Source : Logiciel des juridictions financières d'après les comptes de gestion

3.3 Le temps de travail

Le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris en application de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, fixe la durée hebdomadaire du travail à 35 heures à compter du 1^{er} janvier 2002. Le décompte du temps de travail s'effectue sur la base de 1 600 heures annuelles maximum, base relevée en 2008 à 1 607 heures du fait de l'instauration du jour de solidarité institué en vue d'assurer le financement des actions en faveur de l'autonomie des personnes âgées ou handicapées. La jurisprudence a établi que cette base de 1 607 heures est à la fois un plancher et un plafond. L'article 47 de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 impose, à compter du 1^{er} janvier 2022, la suppression des régimes dérogatoires en vigueur dans la fonction

¹¹ Article L. 231-1 du Code général de la fonction publique.

publique territoriale et l'alignement de la durée de travail des agents territoriaux sur celle fixée par l'article L. 3121-27 du code du travail.

La commune avait jusqu'au 1^{er} janvier 2022 pour se conformer à l'article 47 de la loi de transformation de la fonction publique. L'aménagement du temps de travail (ARTT) a été approuvé par une délibération du 2 février 2022 qui fixe la durée du temps de travail à 1 607 heures. La commune déclare envisager de mettre en place le contrôle du temps de travail.

La commune a par ailleurs délibéré le 16 décembre 2020 pour les autorisations spéciales d'absence (ASA), qui permettent à un agent de s'absenter pour certains motifs, sans avoir recours à ses congés annuels. La commune autorise des absences pour des durées plus ou moins favorables selon les situations (cf. Annexe n° 1). La commune n'a pas délibéré pour les cas suivants : la maladie grave ou l'intervention chirurgicale du conjoint, parents ou enfants ; la dispense de formation pour les agents formateurs au CNFPT ; la garde d'enfants malade jusqu'à 16 ans ou handicapé sans limite d'âge, alors que de telles absences sont autorisées dans les faits. En cas de maladie d'un enfant, l'agent informe son supérieur hiérarchique et justifie son absence par un certificat médical. Le suivi est assuré par le service ressources humaines.

La commune est invitée à compléter la délibération de 2020 en matière d'autorisations d'absences. La commune s'engage à prendre les dispositions nécessaires pour normaliser la situation, en prenant une délibération d'ici fin 2023.

3.4 Les heures supplémentaires

Les heures supplémentaires sont des heures effectuées à la demande du chef de service en dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail. Elles ne peuvent concerner que des agents de catégories B et C et donnent lieu, en priorité, à un repos compensateur ou à défaut à une indemnisation¹². Le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 limite le nombre d'heures supplémentaires à 25 heures par mois (300 heures par an), sauf dérogation.

Leur règlement est subordonné à l'approbation par l'assemblée délibérante d'une liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires¹³.

En l'espèce, les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) sont prévues par la délibération du 29 juin 2006 mise à jour par la délibération du 15 septembre 2021, qui ne satisfait pas à la réglementation. Elle ne liste en effet pas les emplois dont les missions impliquent le versement d'IHTS.

Les heures supplémentaires des agents communaux sont effectuées à la demande du supérieur hiérarchique. Le choix de rémunérer ces heures supplémentaires ou de les faire récupérer relève du pouvoir discrétionnaire du chef de service et de l'autorité territoriale. La plupart de ces heures sont réalisées par les services techniques ou lors de manifestations particulières le week-end et les jours fériés. Sur l'ensemble de la période contrôlée, il n'y a pas de dépassement du plafond de 25 heures mensuelles.

¹² La circulaire du ministre délégué aux libertés locales en date du 11 octobre 2002 indique toutefois que la compensation peut être réalisée en tout ou partie sous la forme d'un repos compensateur.

¹³ Décrets des 25 mars 2007 et 20 janvier 2016 fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des établissements publics de santé reprenant les mêmes dispositions pour le règlement d'IHTS.

Tableau n° 7 : Évolution des heures supplémentaires

	2018	2019	2020	2021	TOTAL 2018-2021
<i>Payées (en nombre d'heures)</i>	432	617	352	429	1 831
<i>Payées (en €)</i>	9 951	13 581	7 212	10 065	40 809

Source : Fichiers de paye et commune

La chambre recommande à la collectivité de prendre une délibération listant les emplois habilités à percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

Recommandation n° 1 : Délibérer afin de définir précisément les emplois habilités à percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

En réponse aux observations provisoires et afin de se mettre rapidement en conformité avec la recommandation, la commune indique qu'elle va compléter sa délibération du 15 septembre 2021 et la soumettra à l'approbation du conseil municipal d'ici à la fin de l'année 2023. La liste des emplois habilités à percevoir ces IHTS serait présentée lors d'une réunion du comité social territorial avant la fin de l'année 2023.

3.5 Les astreintes

L'article 5 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 prévoit que « *l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement détermine, après avis du comité technique compétent, les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés* ». Les agents de la filière technique peuvent bénéficier des astreintes et des permanences applicables aux agents du ministère de l'équipement selon les décrets n° 2003-363 du 15 avril 2003 et n° 2003-545 du 18 juin 2003.

Le régime des astreintes a été institué par une délibération du 29 juin 2006. Cette dernière ne liste pas précisément les emplois concernés se bornant à fixer les bénéficiaires d'astreintes aux « *agents titulaires, stagiaires, non titulaires relevant des cadres d'emploi de la filière technique* ».

La chambre recommande à la collectivité de prendre une délibération listant les emplois concernés, conformément à la réglementation.

Recommandation n° 2 : Adopter une délibération sur les astreintes qui liste les emplois concernés.

Afin de se mettre en conformité avec la recommandation, la commune devait présenter un nouveau régime devant le CST puis délibérer avant la fin de l'année 2023.

3.6 Le régime indemnitaire

L'assemblée délibérante de la collectivité fixe les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires dans le respect du principe de parité, le régime indemnitaire arrêté ne devant pas être plus favorable que celui dont bénéficient les

fonctionnaires de l'Etat exerçant des fonctions équivalentes (articles 1 et 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991).

3.6.1 La mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 RIFSEEP, applicable aux corps équivalents de la fonction publique territoriale, en vertu du principe de parité¹⁴. Il comprend deux parts : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) liée au poste de l'agent et à son expérience professionnelle, et le complément indemnitaire annuel (CIA) versé selon l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent.

Lorsque les services de l'Etat servant de référence aux cadres d'emplois de la FPT bénéficient du RIFSEEP, l'organe délibérant détermine les plafonds applicables à chacune de ces deux parts et en fixe les critères d'attribution. La somme des deux parts de l'indemnité ne doit pas dépasser le plafond global des primes octroyées aux agents de l'Etat.

Le régime indemnitaire des agents de la commune se fonde sur la délibération du 24 juin 2006.

Contrairement à la réglementation, la commune de Saint-Genest-Lerpt n'a pas institué le RIFSEEP. La commune a organisé des réunions sur le sujet à partir de la fin d'année 2021. Le comité technique a été saisi fin 2022 au cours duquel un groupe de travail a été défini, l'objectif de la commune étant la mise en place du RIFSEEP fin 2023.

L'instruction ministérielle n° 21-014583-D du 28 septembre 2021, relative à plusieurs dispositions applicables à la fonction publique territoriale issues de la loi n° 2019-828 du 06 août 2019, rappelle l'obligation de délibérer dans les meilleurs délais, notamment suite à la parution du décret n° 2020-182 du 27 février 2020 qui a permis le déploiement du RIFSEEP au profit des cadres d'emploi qui n'y étaient pas encore éligibles à cette date.

La chambre relève le retard important pris par la commune, excédant largement le « délai raisonnable » prévu par la réglementation pour la mise en œuvre du nouveau régime indemnitaire. Cela conduit au versement irrégulier de toutes les primes ayant été remplacées par le RIFSEEP pour les cadres d'emploi éligibles.

La chambre recommande à la collectivité de mettre en place le RIFSEEP sans délai. La commune s'engage à délibérer pour mettre en place le RIFSEEP d'ici la fin 2023.

Recommandation n° 3 : Mettre en place sans délai le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

3.6.2 La prime intitulée « complément de rémunération » ou 13ème mois

Les primes, résultant d'un avantage acquis au titre de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 peuvent être maintenues au bénéfice des agents même si la réglementation ne prévoit pas leur versement. Toutefois, elles ne peuvent plus être versées que dans des conditions

¹⁴ Article 88 de la loi du 26 janvier 1984 codifié à l'article L.714-4 du code général de la fonction publique.

identiques à celles qui prévalaient alors (CE, 6 nov. 1998, n° 153685, Delmur). Toutes les clauses, conditions et modalités d'attribution doivent avoir été obligatoirement instituées avant 1984. Il en est ainsi des possibilités de revalorisation de la prime. S'il existait avant 1984 une clause d'indexation, celle-ci peut continuer à être appliquée mais aucune clause de revalorisation ne peut être instaurée postérieurement (CE, 30 juin 1995, Cne Ivry-sur-Seine, n° 104779).

Une prime intitulée « complément de rémunération », a été prévue dans une délibération du conseil municipal de Saint-Genest-Lerpt du 29 juin 2006, au titre des avantages acquis.

Cette prime a fait l'objet de modifications par délibérations du 29 juin 2006 et du 19 novembre 2009, soit postérieurement à 1984. Elle est donc irrégulière.

La chambre invite la commune à supprimer la prime irrégulière intitulée « complément de rémunération ». La commune indique que les représentants du personnel ont été informés de l'obligation réglementaire de suppression du 13^{ème} mois au moment de la mise en œuvre du RIFSEEP qu'elle prévoit de rendre effective au plus tard le 1^{er} janvier 2024.

3.6.3 L'impact de la crise sanitaire

Le décret du 14 mai 2020 prévoit qu'une prime exceptionnelle peut être versée aux agents titulaires et contractuels des collectivités territoriales, particulièrement mobilisés pendant l'état d'urgence sanitaire pour assurer la continuité du service public¹⁵ pour un montant maximum fixé à 1 000 € et cumulable avec tout autre élément de rémunération. Non reconductible, elle est exonérée d'impôts sur le revenu et de cotisations sociales¹⁶.

Par délibération du 4 novembre 2020, la commune a voté une prime exceptionnelle à certains personnels de la collectivité versée sur le mois de novembre 2020. Cette prime a concerné 30 agents, son montant maximum ayant été fixé à 800 €. Le montant global de cette enveloppe s'est porté à 12 138 €.

Le coût total estimé de la pandémie s'élève à 138 000 € pour la commune (perte de recettes et dépenses supplémentaires).

3.7 Les avantages en nature

Les avantages en nature résultent de la mise à disposition ou de la fourniture par l'employeur d'un bien ou d'un service dont, en principe, un salarié doit supporter la charge. Ces avantages sont des éléments indirects de rémunération et doivent être déclarés.

La commune n'attribue pas de logement de fonction et de véhicule de fonction au sens des articles L. 721-1 et L. 721-3 du code général de la fonction publique.

Un véhicule de service est mis à la disposition du directeur des services techniques. Des autorisations de remisage à domicile ont été prises chaque année.

La délibération du 16 décembre 2015 accorde la fourniture gratuite de repas¹⁷ aux

¹⁵ Articles 1^{er}, 2 et 3 du décret n°2020-570 du 14 mai 2020.

¹⁶ Article 11 I loi n°2020-473 du 25 avril 2020 et article 5 décret n°2020-570 du 14 mai 2020.

¹⁷ Code 44929 « avantage en nature-nourriture » (Fichier paies).

personnels municipaux titulaires, stagiaires et contractuels assurant une mission au restaurant scolaire et précise que seul le cuisinier a choisi cette option.

L'examen des fichiers de paie montre que 17 agents¹⁸ bénéficient également de cet avantage sur la période.

Depuis 2003¹⁹, la fourniture de repas par l'employeur n'est pas considérée par l'URSSAF comme un avantage en nature (et donc réintégrée dans l'assiette de cotisations) à condition que :

- le personnel soit amené, de par ses fonctions et les nécessités du service, à prendre ses repas avec les personnes dont il a la charge éducative, sociale ou psychologique ;
- et que sa présence au moment des repas résulte d'une obligation professionnelle figurant soit dans le projet pédagogique et éducatif de l'établissement, soit dans un document contractuel (contrat de travail...).

Ces deux conditions sont cumulatives. Il est donc important d'indiquer sur la fiche de poste, le contrat de travail, dans la charte éducative ou le projet pédagogique de l'établissement, l'obligation pour le personnel de prendre les repas avec les personnes dont il a la charge.

Si la participation personnelle de l'agent est inférieure à la moitié de la valeur forfaitaire (soit 2,60 € en 2023), il y a lieu de réintégrer en avantage uniquement la différence entre la valeur forfaitaire et le prix payé. Si la participation de l'agent est au moins égale à la moitié de la valeur forfaitaire, on ne tient pas compte de l'avantage en nature (prix repas supérieur ou égal à 2,60 € pour 2023).

Pour l'ensemble des agents, les repas fournis sont valorisés comme avantages en nature, ont été intégrés dans les bases de cotisations et sont imposables. Néanmoins, cette règle n'est pas à appliquer pour les agents non bénéficiaires de l'avantage repas au sens de la réglementation.

Il est cependant rappelé qu'un arrêt de la Cour de cassation (Ville de Quimper, 23 mars 2004) indique que la fourniture de repas peut concerner les animateurs de centres de loisirs, mais pas le personnel de service ou de cuisine. En outre, s'agissant des agents territoriaux, le Conseil d'Etat a, par décision du 26 juin 2001 (n° 204346, commune d'Allauch), considéré qu'une collectivité ne pouvait accorder la fourniture gratuite de repas aux agents assurant la surveillance des enfants, la préparation des repas, le service de la cantine et du restaurant municipal, au motif que les agents de l'Etat supportant les mêmes contraintes ne peuvent en bénéficier.

Par conséquent, la délibération du 16 décembre 2015 est irrégulière. La chambre invite la commune à prendre une nouvelle délibération prenant en compte la réglementation en matière de fourniture gratuite de repas, permettant ainsi aux seuls agents pouvant légalement en bénéficier. La commune indique vouloir régulariser la délibération lors d'un prochain conseil municipal.

¹⁸ Matricules 4990 – 3650 – 4310 – 18 – 483 – 4410 - 3810 – 3830 – 66 – 4173 – 2411 – 3159 - 266 – 2330 – 5091 – 2490 – 4830 (Fichier paies).

¹⁹ Source : Centre de gestion 61 « avantages en nature : repas ».

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La chambre relève un certain nombre d'irrégularités concernant la gestion des ressources humaines.

Contrairement à la réglementation, la commune de Saint-Genest-Lerpt n'a pas institué le RIFSEEP ce qui entraîne l'irrégularité des primes actuellement versées dans le non-respect du nouveau régime légal. Celle-ci devra également mettre à jour l'octroi des autorisations d'absence, fiabiliser le contrôle des heures supplémentaires et des astreintes et prendre une nouvelle délibération sur l'avantage en nature en matière de fourniture gratuite de repas afin qu'elle soit conforme à la réglementation.

4 LA COMMANDE PUBLIQUE

4.1 L'organisation générale et la performance de la fonction

Les décisions prises en matière de passation et d'exécution des marchés publics par le maire de la commune doivent faire l'objet, soit d'une délégation permanente de l'assemblée délibérante en application de l'article L. 2122-22 du CGCT, soit de délibérations spécifiques autorisant le maire à signer chaque marché conclu par la commune²⁰. En cas de signataire autre que le maire, des délégations de signature doivent être formalisées afin d'autoriser le délégataire à signer les contrats.

Le maire dispose d'une délégation permanente établie par délibération du 25 mai 2020 lui permettant de prendre toute décision concernant la préparation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres, ainsi que toute décision concernant leurs avenants lorsque les crédits sont inscrits au budget.

Une personne est dédiée à la commande publique. Elle est rattachée au service « finances ». Le poste est partagé entre ces missions et celles relatives à la comptabilité. Néanmoins, le poste était vacant depuis plus d'un an au moment de l'instruction et pose des difficultés de recrutement. Cette situation pourrait engendrer un risque juridique et organisationnel de la commande publique au sein de la commune.

Lors de l'instruction, la commune ne disposait pas de fiches de procédures relatives à la commande publique. Dès lors, la chambre a recommandé de mettre en place ce dispositif. Suite aux échanges avec l'ordonnateur et au recrutement d'un nouveau personnel en charge de la commande publique, la commune a rédigé des fiches de procédure.

À Saint-Genest-Lerpt, chaque service prend en charge ses achats. Dans cette hypothèse, le service en question doit, dans un premier temps, définir précisément son besoin. Ensuite, il vérifie auprès du service des finances que celui-ci peut être financé par des crédits inscrits au budget. Dans le cas contraire, le service est invité à différer son achat ou à revoir le type d'achat qu'il va réaliser, en fonction des crédits inscrits.

Dès lors que le besoin a été clairement défini et que les crédits sont disponibles, deux

²⁰ L. 2122-21-1 du CGCT.

options s'offrent au service acheteur :

- Pour un achat d'un montant inférieur aux seuils légaux :

Le service réalise plusieurs devis, choisit l'offre la mieux-disante, et demande au service de la comptabilité d'établir un bon de commande.

- Pour les achats supérieurs aux seuils légaux :

Le service, souvent un service technique, élabore, conjointement avec le service chargé de la commande publique les pièces techniques et administratives du marché. Le service chargé de la commande publique suit l'ensemble de la procédure de la publication à la notification du marché. Dès lors que les offres ont été réceptionnées en mairie, une analyse conjointe est faite par les services techniques et le service de la commande publique. Une présentation du rapport est réalisée auprès des élus et à la DGS. Selon les montants concernés, la commission d'appel d'offres (CAO) peut être formellement convoquée par le service de la commande publique. Suite à l'arbitrage réalisé, la commande peut être passée. Les besoins ne sont pas centralisés au service de la commande publique mais par service.

L'échantillon des marchés contrôlés montre qu'une commission, constituée à l'identique de la CAO est consultée (voir paragraphe 4.4 du présent chapitre).

Le suivi des ordres de services et le visa des factures est réalisé par le service technique.

Recommandation n°4 : Formaliser les procédures de la commande publique.

4.2 Une publication des données essentielles depuis 2019

Depuis le 1^{er} octobre 2018, de nouvelles normes en matière d'ouverture des données de la commande publique s'imposent à la commune. Codifiée aux articles R. 2196-1 et R. 3131-1 du code de la commande publique, l'obligation faite aux acheteurs de publier sur leur profil d'acheteur la liste des données essentielles²¹ de leurs marchés publics ou contrats de concessions concerne tous les contrats supérieurs à 40 000 € HT.

La commune satisfait partiellement à cette obligation. Le site de la collectivité comprend une rubrique « marchés publics » mais aucune liste n'est mise à disposition immédiate de l'utilisateur. En revanche, il existe un renvoi à une plateforme permettant d'accéder à tous les marchés publics du département de la Loire. De ce fait, l'information est disponible mais difficilement accessible.

Les décisions prises sur les marchés figurent dans les comptes rendus du conseil municipal diffusés sur le site internet de la commune.

Lors de la phase contradictoire, la commune a déclaré refondre entièrement son site internet qui devrait être accessible au public courant 2023. Une rubrique exclusivement dédiée

²¹ Arrêté du 22 mars 2019 relatif aux données essentielles dans la commande publique. Remplace et abroge l'arrêté du 14 avril 2017 relatif aux données essentielles dans la commande publique.

aux marchés publics sera créée, alimentée et mis à jour par l'agent en charge de la commande publique pour faciliter l'accès à l'information.

4.3 La vérification du respect des règles de computation des seuils

Au-delà d'un certain seuil, les règles de la commande publique imposent une publicité et une mise en concurrence. Ce seuil était fixé à 15 000 € HT jusqu'en 2015, puis à 25 000 € HT à partir de 2016. Il a été relevé à 40 000 € HT à compter du 1^{er} janvier 2020²².

Les règles de computation des seuils imposent aux acheteurs de déterminer la nature et l'étendue de leurs besoins avec précision²³. Ils ne peuvent se soustraire aux règles de procédures en scindant leurs achats ou en utilisant des modalités de calcul de la valeur estimée du besoin autres que celles prévues par la réglementation. Cette dernière oblige à prendre en compte la valeur totale des travaux se rapportant à une opération, et, s'agissant des fournitures et services, la valeur totale annuelle 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.

Il apparaît que la commune n'a pas de réelle politique d'achat, notamment pour les marchés à bons de commande. En effet, pour des achats récurrents tels que les fournitures scolaires, alimentaires ou de chauffage, bien que les montants annuels soient en dessous des seuils obligatoires, la commune ne passe pas de marchés pour des besoins pluriannuels. Ce fonctionnement la prive d'une vision globale des besoins de la commune et ne permet pas de rationaliser ses achats.

Les dépenses de fournitures de granulés bois pour l'école et la restauration scolaire représentent 81 000 € TTC. La commune aurait pu passer deux marchés pluriannuels à bons de commande pour assurer son approvisionnement. En stimulant ainsi la concurrence elle aurait assuré une meilleure maîtrise de ses dépenses.

²² Article 28 du code des marchés publics puis article 30.I.8 du décret n°2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics et, enfin, article R. 2122-8 du code de la commande publique.

²³ Article 27 du code des marchés publics, articles 20 et suivants du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics puis articles R. 2121-1 et suivants du code de la commande publique.

**Tableau n° 8 : Dépenses pluriannuelles effectuées sans publicité ni mise en concurrence
(en € TTC)**

Nature de la dépense	Société	2018	2019	2020	2021	Total
Travaux toiture	Beaufils couverture charpente	392	22 356	12 016	2 596	37 360
Fournitures alimentaires	Gineys	16 842	8 794	1 776	0	27 412
Fournitures de granulés bois (école et restauration scolaire)	Moulin bois énergie et scierie	17 150	14 964	23 162	25 677	80 953

Source : Comptes de gestion – Retraitement

4.4 L'analyse de certains marchés publics

La commune a produit les pièces administratives pour trois marchés : la réhabilitation de l'espace PINATEL, la fourniture de matériel informatique (STIM PLUS) et la construction d'un boulodrome et d'une tribune de football.

La chambre après contrôle des différentes pièces n'a pas d'observation à formuler.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune devra mettre en place un recensement des besoins par catégories d'achat associée à un contrôle de la computation des seuils, pour une bonne gestion des dépenses en matière de la commande publique. Ces mesures permettront d'avoir une vision exhaustive des achats réalisés afin de respecter les seuils de mise en concurrence et de publicité.

5 LA QUALITÉ DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

5.1 L'organisation de la fonction

La fonction financière est assurée par trois personnes. Une responsable du service « finances », un agent dédié à des missions relevant de la comptabilité et de la commande publique et un agent en charge de la comptabilité et des ressources humaines. Le service « finances » est rattaché directement à la DGS.

5.2 La qualité de l'information financière

5.2.1 Les budgets de la commune

La commune compte cinq budgets sur la période de contrôle : le budget principal et les budgets annexes « CCAS », « cantine », « aménagement zone Tissot » et « enseignement artistique ».

Le total des recettes de fonctionnement de la commune de St-Genest-Lerpt s'est élevé à près de 8,4 M€ en 2022²⁴. Le budget principal représentait 86 % de ce total, avec 7,2 M€.

5.2.2 Le budget annexe du centre communal d'action sociale (CCAS)

Le CCAS, dont la création est obligatoire dans toute commune de plus de 1 500 habitants (art. L. 123-4 du code de l'action sociale et des familles doit être un établissement public administratif communal qui, à ce titre, possède l'autonomie financière et la personnalité juridique.

Le décret n°87-130 du 26 février 1987 relatif à la comptabilité des CCAS et des CIAS prévoit la possibilité pour les CCAS dont les recettes de fonctionnement annuelles n'excèdent pas 30 489,80 €, toutes activités confondues, de décrire leurs opérations dans une comptabilité rattachée à celle de la commune.

Au cas d'espèce les recettes de fonctionnement pour le CCAS de la commune s'élèvent à 165 309 €.

Or, le compte de gestion de l'exercice 2021 indique que le CCAS est rattaché via le compte 452 au budget de la commune, ce qui signifie qu'il ne dispose, ni de l'autonomie financière, ni de la personnalité juridique. La chambre recommande à la commune d'ériger le CCAS en établissement public doté de son propre budget. Il reviendra au CCAS, nonobstant les possibilités de mise à disposition de personnels offertes par le décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 lorsque la mission ou le projet déterminé ne pourraient être menés à bien sans des qualifications techniques spécialisées, de créer ses propres emplois permanents et de procéder au recrutement de ses propres agents.

Recommandation n° 5 : Créer un établissement public pour la gestion du CCAS, doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, conformément à la réglementation.

5.2.3 Le calendrier budgétaire

Le budget primitif doit être voté avant le 15 avril de l'exercice auquel il se rapporte, et avant le 30 avril les années de renouvellement des organes délibérants. Le compte administratif doit, quant à lui, être adopté avant le 30 juin suivant l'exercice auquel il se rapporte.

La commune a constamment respecté ces délais.

²⁴ Les chiffres de ce paragraphe, agrégés, incluent des flux croisés entre les budgets (par exemple, des remboursements de salaires d'agents mis à disposition) qui sont neutralisés pour le reste de l'analyse.

Dans les communes de plus de 3 500 habitants, l'article L. 2312-1 du CGCT rend obligatoire la présentation au conseil municipal d'un rapport sur les orientations budgétaires (ROB), débattu dans les deux mois précédant le vote du budget primitif. En l'espèce les débats se sont systématiquement tenus dans les délais impartis, à savoir dans un délai inférieur à 60 jours.

Aux termes de l'article D. 2312-3 du CGCT, le ROB doit permettre à l'assemblée délibérante de se prononcer : 1° - sur les principales orientations budgétaires prévisionnelles en dépenses et recettes, en fonctionnement et investissement ; 2° - sur les engagements pluriannuels et orientations en matière d'investissement ; 3° - sur la structure, la gestion et l'évolution de la dette.

Les ROB présentés sur la période apparaissent complets et bien structurés selon les préconisations du CGCT. En plus de ces obligations, chaque rapport décrit le contexte économique national voire international.

Une amélioration serait toutefois envisageable pour les engagements financiers pluriannuels. La commune pourrait être plus précise sur les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision pluriannuelle des dépenses et des recettes, ainsi que, le cas le cas échéant, les orientations en matière d'autorisation de programme.

La commune s'engage à formaliser une délibération sur les engagements financiers pluriannuels.

5.2.4 La publicité des données financières

Afin de renforcer l'information des citoyens et des élus et faciliter la compréhension du budget, l'article L. 2313-1 du CGCT prévoit, depuis le 1er août 2015, que trois documents d'information financière doivent être mis en ligne sur le site internet de la collectivité : une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles jointe au budget primitif et au compte administratif en vue de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux ; le ROB (art. L. 2312-1 du CGCT) et la note explicative de synthèse adressée avec la convocation des conseillers municipaux en amont de la mise en délibéré du budget primitif et du compte administratif (art. L. 2121-12 du CGCT).. Cette mise en ligne doit intervenir dans le délai d'un mois à compter de l'adoption par le conseil municipal de la délibération à laquelle ces documents se rapportent.

Alors que la commune dispose d'un site internet régulièrement mis à jour et si les comptes-rendus du conseil municipal sont disponibles pour l'année 2022 et 2023, aucune rubrique du site n'est consacrée aux finances.

Les informations financières de la commune pourraient être rendues plus accessibles aux citoyens, en rassemblant dans la même rubrique l'ensemble des documents financiers : notes de synthèses, rapports sur les orientations budgétaires, extraits des débats d'orientation budgétaire, mais également budgets, taux des impositions communales et intercommunales et tarifs des services publics municipaux.

La commune s'engage à rendre davantage accessibles les informations financières sur le site internet en créant une rubrique dédiée à l'automne 2023.

5.2.5 La qualité des prévisions budgétaires et les taux d'exécution

Les taux d'exécution budgétaire²⁵ permettent d'évaluer la qualité de la prévision budgétaire de la collectivité. Une prévision budgétaire aussi juste que possible participe de la sincérité budgétaire et de l'équilibre réel du budget, conformément à l'article L. 1612-4 du CGCT.

La réalisation doit être comparée, a minima, à la prévision faite au stade du budget définitif (la dernière décision modificative du budget), afin de vérifier l'évolution du taux d'exécution.

En fonctionnement, les taux d'exécution budgétaire montrent une prévision perfectible des dépenses.

Tableau n° 9 : Taux d'exécution du budget de fonctionnement

En %		2018	2019	2020	2021	VAM
Taux d'exécution des dépenses réelles (hors ligne de trésorerie)	Prévisions BP	89,9 %	95,2 %	95,7 %	100,3 %	95,4 %
	Réalisations CA	92,8 %	93,6 %	95,4 %	80,8 %	89,9 %
Taux d'exécution des recettes réelles (hors réserves sur excédents capitalisés)	Prévisions BP	100,1 %	102,6 %	101,0 %	105,0 %	102,2 %
	Réalisations CA	101,4 %	101,9 %	100,3 %	99,0 %	100,6 %

Source : Budgets primitifs et comptes administratifs - Retraitement CRC

En investissement, l'exécution budgétaire montre un taux de réalisation plus faible pour les dépenses et les recettes.

Tableau n° 10 : Taux d'exécution du budget d'investissement

En %		2018	2019	2020	2021	VAM
Taux d'exécution des dépenses réelles (hors ligne de trésorerie)	Prévisions BP	54,5 %	84,4 %	60,7 %	81,8 %	69,6 %
	Réalisations CA	54,1 %	74,1 %	67,4 %	74,2 %	67,2 %
Taux d'exécution des recettes réelles (hors réserves sur excédents capitalisés)	Prévisions BP	42,0 %	75,7 %	74,2 %	74,4 %	66,1 %
	Réalisations CA	51,7 %	96,2 %	89,7 %	87,1 %	81,3 %

Source : Budgets primitifs et comptes administratifs - Retraitement CRC

5.2.6 Les restes à réaliser

Les restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées et non mises en paiement au 31 décembre de l'exercice (contrats, conventions, marchés ou bons de commande signés) ainsi qu'aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes (arrêtés attributifs de subvention, contrats d'emprunts ou réservation de crédits)²⁶. Les restes à réaliser sont intégrés, dans le compte administratif, aux résultats de l'exercice. Ils permettent de déterminer, au plus juste, le besoin de financement éventuel de la section d'investissement à la

²⁵ Rapport entre les sommes effectivement engagées ou perçues au cours de l'exercice et les sommes votées par l'assemblée délibérante.

²⁶ Article R. 2311-11 du CGCT.

clôture de l'exercice et la part de l'excédent de fonctionnement qui doit être affecté à sa couverture²⁷. Ils donnent lieu à l'ouverture de crédits de report au budget suivant.

La commune a transmis des états des restes à réaliser en dépenses et en recettes pour l'ensemble de la période qui montrent d'importantes dépenses non réalisées, même si le ratio RAR sur dépenses réalisées diminue en 2021. En 2018, l'état des restes à réaliser comprend ainsi des dépenses de 196 000 € pour la rénovation de l'espace Pinatel, en 2019 près de 110 000 € pour des travaux de voirie et en 2020 de 211 000 € pour des dépenses liées au SIEL (syndicat intercommunal d'énergie et de transition énergétique) et 62 000 € concernent des travaux de construction du complexe sportif en 2021.

Tableau n° 11 : Restes à réaliser

<i>En milliers d'€ et en %</i>	2018	2019	2020	2021
RAR dépenses d'équipement (c/20, 21 et 23)	375	485	558	174
Total dépenses réelles d'investissement	3 654	2 873	2 964	3 094
RAR / dépenses d'investissement	10 %	17 %	19 %	6 %
RAR subventions d'investissement (c/13)	365	1 173	341	478
Total recettes réelles d'investissement	3 463	4 015	3 335	2 441
RAR / recettes d'investissement	11 %	29 %	10 %	20 %

Source : Documents budgétaires

5.2.7 La fiabilité des documents budgétaires et de leurs annexes

Les annexes règlementaires aux budgets et comptes administratifs sont prévues aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT.

L'instruction budgétaire et comptable M14²⁸ rappelle que les annexes constituent la quatrième partie du budget qui « vise à compléter l'information des élus et des tiers sur certains éléments patrimoniaux. La production de ces états est obligatoire. Certains éléments sont nécessaires aux membres de l'assemblée délibérante pour éclairer et aider à la prise des décisions relatives au budget ». Elles revêtent une importance particulière car elles constituent bien souvent la seule source d'information des élus et citoyens sur la situation financière de la collectivité. Leur caractère normalisé permet en outre de lire facilement les données de n'importe quelle collectivité.

Plusieurs anomalies ont été relevées dans les annexes au compte administratif du budget principal de la commune, notamment pour l'état de la dette et l'état du personnel.

5.2.7.1 L'état de la dette

L'état de la dette retracé dans les annexes du budget et du compte administratif permet de connaître l'état précis des emprunts contractés par la collectivité (montant, durée, taux, niveau de risque, etc.). Il doit donner une image fidèle de son endettement, information

²⁷ L'excédent éventuel de fonctionnement doit être affecté en priorité à la couverture du besoin de financement de la section d'investissement après prise en compte des restes à réaliser.

²⁸ Tome 2, titre 1, chapitre 4, paragraphe 1.2.1.4.

indispensable à toute décision préalable d'investissement. A ce titre, le total de l'encours ainsi retracé doit correspondre au solde du compte correspondant en comptabilité.

Tableau n° 12 : État de la dette entre le compte administratif et le compte de gestion

<i>En milliers d'€</i>	2018	2019	2020	2021
Compte administratif	6 319	6 620	6 263	5 319
1641 Emprunts en euros	6 319	6 620	6 263	5 319
165 Dépôts et cautionnement	0	0	0	0
Compte de gestion	6 320	6 621	6 264	5 720
1641 Emprunts en euros	6 319	6 620	6 263	5 719
165 Dépôts et cautionnement	1	1	1	1
Différence	1	1	1	-401

Source : Comptes administratifs et comptes de gestion

Un écart significatif est présent sur l'exercice 2021 entre l'encours de dette présenté au compte administratif et le solde des comptes 1641 et 165 à la balance des comptes qui s'explique par la souscription d'un emprunt de 400 000 € fin 2021. La chambre invite la collectivité à fiabiliser l'annexe A2.2 « répartition par nature de la dette » du compte administratif.

5.2.7.2 L'état du personnel

L'état C1.1 permet de donner une image fidèle et précise de la situation de l'emploi dans les services communaux. Il doit pouvoir servir de point de référence lorsque le tableau des emplois de la collectivité est modifié ou que des recrutements sont engagés. Cet état réglementaire n'a pas été complété dans le compte administratif de 2021.

Les états du personnel ne font pas mention d'un emploi fonctionnel alors que la DGS a été recrutée par voie de détachement sur un emploi fonctionnel en 2018.

La commune est, par conséquent, invitée à renseigner de manière exhaustive et sincère l'ensemble des annexes de ses documents budgétaires afin de ne pas nuire à la qualité de l'information budgétaire et comptable.

5.2.8 La détermination et l'affectation des résultats

Il peut être relevé qu'au cours de la période 2018-2021 le résultat affecté couvrait systématiquement le besoin de la section d'investissement, permettant ainsi des reports en section de fonctionnement (75 000 € en 2018, 283 000 € en 2020 et 300 000 € en 2021).

5.3 La fiabilité des comptes

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

5.3.1 La tenue de la comptabilité d'engagement

Rendue obligatoire par l'article L. 2342-2 du CGCT, la comptabilité d'engagement contribue à donner une image fidèle des comptes de la collectivité, dès lors qu'elle permet de recenser tous les engagements pris sans attendre leur paiement effectif. Sa mise en œuvre nécessite une organisation permettant de rapprocher au plus près l'engagement juridique²⁹ de l'engagement comptable préalable ou concomitant. Elle facilite par ailleurs certaines opérations de fin d'exercice, telles que la mise en place d'une procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice ainsi que la détermination des restes à réaliser.

Pour tous les exercices sous revue, la commune a produit une comptabilité d'engagement faisant ressortir les engagements (n° et type de travaux), les montants engagés et mandatés (montant dégagé), l'imputation budgétaire ainsi que le fournisseur et, le cas échéant, la référence du marché.

5.3.2 La gestion patrimoniale et le suivi des immobilisations

5.3.2.1 Le suivi du patrimoine

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

Ces deux documents doivent correspondre afin de renforcer la fiabilité de l'information sur le patrimoine de la collectivité, ainsi que sur sa valorisation. Ils sont susceptibles de diverger si l'échange d'informations entre l'ordonnateur et le comptable n'est pas satisfaisant.

Il y a un écart significatif entre l'inventaire chiffré de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable sur toute la période 2018-2021. La commune est invitée à se rapprocher du comptable public afin de parvenir à des états concordants. La commune s'engage à réaliser un travail de fond en partenariat avec le comptable.

Tableau n° 13 : Valorisation du patrimoine communal du budget principal

<i>En milliers d'€</i>	2018	2019	2020	2021
État de l'actif brut	56 613	58 813	60 155	61 122
Valeur brute comptable de l'inventaire de l'ordonnateur	58 919	60 910	62 072	63 566
Ecart	- 2 306	- 2 097	- 1 917	- 2 444
Etat de l'actif net	53 503	55 488	56 508	57 138
Valeur nette de l'inventaire de l'ordonnateur	55 810	57 583	58 426	59 583
Ecart	- 2 307	- 2 095	- 1 918	- 2 445

Source : comptes de gestion et commune

5.3.2.1 L'intégration des travaux aux comptes d'immobilisations

Selon les dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14, les immobilisations sont classées, lorsqu'elles sont achevées, sous l'une des rubriques du compte

²⁹ Par exemple les devis, contrats, bons de commande, conventions.

20 « Immobilisations incorporelles » ou 21 « Immobilisations corporelles ». Lorsqu'elles ne sont pas achevées, elles apparaissent sous une rubrique du compte 23 « Immobilisations en cours ». Les comptes d'immobilisations en cours (compte 23) doivent être régulièrement apurés au profit des comptes définitifs d'immobilisations incorporelles ou corporelles (comptes 20 ou 21), à mesure de la réalisation des travaux. Cette opération est essentielle pour la tenue de l'inventaire et pour ne pas retarder l'amortissement des biens concernés.

L'examen de l'état de l'actif montre qu'il contient des immobilisations anciennes figurant toujours au compte 23.

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

5.3.2.2 Les cessions immobilières

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

La commune a réalisé neuf cessions sur la période 2018-2019 de biens immobiliers. L'avis de la direction de l'immobilier de l'Etat a été systématiquement sollicité pour les cessions immobilières. Les écritures comptables retraçant ces opérations n'appellent pas d'observation.

5.3.3 Les provisions

Les dispositions combinées des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT prescrivent aux communes de provisionner les risques financiers encourus dans certaines situations :

- en cas de contentieux porté devant une juridiction, à concurrence du risque estimé ;
- lorsqu'une procédure collective est ouverte au sein d'un organisme envers lequel la collectivité a contracté un engagement financier ;
- lorsqu'une créance détenue sur un tiers présente un risque d'irrecouvrabilité en dépit des diligences du comptable public.

En dehors de ces cas, la commune peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré (par exemple, en cas d'emprunts structurés).

La constitution de provisions dès la connaissance d'un risque financier permet de respecter le principe comptable de prudence en anticipant la concrétisation du risque.

La commune a provisionné 3 540 € pour chaque exercice de la période contrôlée, ce qui s'est révélé être insuffisant en 2021. Suite au contentieux d'urbanisme qu'elle n'a pas provisionné (affaire du permis de construire de M. et Mme X), la collectivité a été condamnée en deuxième instance à verser 118 000 €. Elle a dû procéder, de façon irrégulière, à un étalement de la charge sur plusieurs exercices. Cet étalement a pour effet d'augmenter la dotation aux amortissements à compter de 2021 de 30 000 € entre 2020 et 2023.

A l'occasion d'éventuels contentieux, la chambre invite la commune à mieux provisionner les risques financiers.

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

Réservée à la section de fonctionnement, la procédure de rattachement des charges permet, en comptabilité de droits constatés, de relier les dépenses à l'exercice durant lequel les biens ou les services ont été livrés ou réalisés, selon le principe du service fait, et non à l'exercice de facturation. Il en est de même pour les produits. La procédure de rattachement vise à faire apparaître, dans le résultat de l'exercice, les charges et les produits qui s'y rapportent et ne présente un intérêt que si elle a une influence significative sur le résultat.

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

La commune de Saint-Genest-Lerpt a procédé au rattachement de ses charges et produits depuis 2018 avec une moyenne de 2,6 % pour les charges de gestion et 1,1 % pour les produits de gestion.

Tableau n° 14 : Rattachements des produits et des charges

<i>Exercices</i>	2018	2019	2020	2021
Charges rattachées en % des charges de gestion	3,2 %	2 %	2,6 %	2,5 %
Produits rattachés en % des produits de gestion	0,9 %	2,7 %	0,6 %	0,3 %

Source : Logiciel des juridictions financières d'après les comptes de gestion

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'information budgétaire et comptable de la commune n'est pas totalement assurée. Elle devra compléter les informations contenues dans ses rapports d'orientations budgétaires, en particulier pour le volet des opérations d'investissement, ainsi que dans les états annexés au compte administratif. Le CCAS devra être érigé en établissement public doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière comme l'impose la réglementation.

6 LA SITUATION FINANCIÈRE

Le budget principal de la commune de Saint-Genest-Lerpt représente l'essentiel des dépenses et recettes de fonctionnement de la commune (89,6 % des charges et 87,85 % des recettes en moyenne sur la période de contrôle). En conséquence, la présente analyse financière porte exclusivement sur le budget principal de la commune.

Tableau n° 15 : Dépenses et recettes de fonctionnement par budget en 2022

<i>En milliers d'€</i>	Dépenses de fonctionnement	Recettes de fonctionnement
Budget principal	6 264	7 223
Budget annexe « aménagement zone Tissot »	257	257
Budget annexe « cantine »	534	682
Budget annexe CCAS	157	166
Budget annexe « enseignement artistique »	98	96
Total	7 310	8 424

Source : Comptes de gestion 2022

6.1 La formation de l'autofinancement

L'autofinancement correspond à la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses de même nature. Il est affecté prioritairement au remboursement de la dette et au financement direct de l'investissement. Il constitue le principal indicateur de l'indépendance financière de la collectivité.

6.1.1 L'évolution des charges et des produits de gestion

6.1.1.1 L'évolution des produits de gestion

Les produits de gestion ont progressé de 2,9 % en moyenne par an, entre 2018 et 2022. Ils s'établissent à plus de 7 M€ pour ce dernier exercice. La progression s'explique en raison principalement du dynamisme de la fiscalité locale et de la hausse des ressources d'exploitation. Concernant ces dernières, cela correspond à la refacturation des frais de personnels du budget communal aux budgets annexes « CCAS » et « restauration scolaire ».

Tableau n° 16 : Évolution des produits de gestion

<i>En milliers d'€</i>	2018	2019	2020	2021	2022	VAM 2018-2022
Produits de gestion	6 294	6 498	6 569	6 744	7 044	2,9
Dont ressources fiscales propres	3 503	3 672	3 705	3 976	4 069	3,8
Dont ressources d'exploitation	581	608	668	685	770	7,3
Dont ressources institutionnelles	1 409	1 448	1 442	1 321	1 425	0,3
Dont fiscalité reversée	579	568	554	561	558	-0,9

Source : Logiciel des juridictions financières d'après les comptes de gestion

◆ Les taux de la fiscalité locale

Les taux de la fiscalité directe locale sont restés inchangés sur la période de contrôle, à l'exception de la taxe foncière sur le bâti qui a enregistré une hausse de 15,7 points entre 2020 et 2021, en raison du transfert de taux du département. Ils sont comparables à ceux des communes de la même strate dans le département.

La suppression progressive de la taxe d'habitation sera achevée en 2023. Seuls les logements vacants et les résidences secondaires y resteront soumis.

Pour les communes, la perte de recette est compensée par le transfert de la part de la taxe foncière sur les propriétés bâties perçue par les départements et des frais de gestion perçus par l'État. La loi de finances pour 2020 prévoit en outre le calcul d'un coefficient correcteur conduisant à neutraliser les écarts entre le produit perçu par les communes avant suppression de la taxe d'habitation et après le transfert de fiscalité, en minorant ou en majorant leurs recettes fiscales.

Par ailleurs, avant cette réforme, l'État versait aux communes une dotation de compensation des exonérations accordées à certains contribuables au titre de la taxe d'habitation. Elle a été intégrée dans le calcul du coefficient correcteur. La réforme se traduit donc mécaniquement par une diminution des ressources institutionnelles et une augmentation des recettes fiscales.

Tableau n° 17 : Évolution des taux de la fiscalité locale

<i>En %</i>	2018	2019	2020	2021	2022
Taxe d'habitation	15,50	15,50	15,50	15,50	15,50
Taxe foncier bâti	26,80	26,80	26,80	42,50	42,50
Taxe foncier non bâti	40,55	40,55	40,55	40,94	40,94

Source : États fiscaux

◆ Les bases fiscales

En 2021 (dernier exercice pour lequel les deux données sont disponibles, source DGFIP), le produit de la TH et de la TFPB était respectivement de 8 € et de 447 € par habitant pour la commune contre 24 € et 487 € pour la moyenne de la strate.

Tableau n° 18 : Évolution des bases fiscales

<i>En milliers d'€</i>	2018	2019	2020	2021	2022
Taxe d'habitation	9 564	9 860	10 012	302	302
Taxe foncier bâti	6 205	6 346	6 472	6 560	6 775
Taxe foncier non bâti	58	59	58	64	70

Source : États fiscaux

◆ Les ressources institutionnelles

La commune bénéficie pour 2022 de plus de 1,4 M€ de ressources institutionnelles soit une hausse de 0,3 % en VAM.

Au début de la période sous contrôle, dans le cadre de la contribution au redressement des comptes publics demandée par l'Etat aux collectivités territoriales, le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) de la commune a diminué de 9 000 €.

◆ Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation représentent 10,93 % des produits de gestion en 2022, en nette augmentation depuis 2018 (7,3 %) du fait de trois facteurs : des recettes des régies de pôle petite enfance plus importantes, la hausse des revenus des immeubles et la refacturation du personnel au plus juste de la réalité de fonctionnement.

◆ La fiscalité reversée

En complément de ses ressources fiscales, la commune perçoit des reversements de fiscalité, notamment en provenance de l'établissement public de coopération intercommunale de rattachement.

L'attribution de compensation a pour vocation de reverser à la commune le montant des produits de fiscalité professionnelle perçus par Saint-Étienne Métropole. Ils sont minorés des charges transférées à la Métropole par la commune de Saint-Genest-Lerpt.

Le montant de l'attribution de compensation s'établit à 188 000 € en 2022.

La variation de 2018 à 2022 de l'attribution de compensation brute s'explique par le fait que Saint Etienne Métropole a décidé de se mettre en 2021 en conformité avec les règles nationales de redistribution dans le calcul de la dotation de solidarité communautaire brute (DSC). Cela se traduit par une transformation d'une partie de la DSC en attribution de compensation (AC).

La baisse des recettes de la dotation de solidarité communautaire brute (DSC) sur 2021 et 2022 est compensée par la hausse de l'attribution de compensation (AC).

En effet, de 2018 à 2020, cette dotation était de 404 000 € mais en 2021 de seulement 227 000 €. Saint-Étienne Métropole a donc augmenté l'attribution de compensation en conséquence en 2021.

Tableau n° 19 : Attribution de compensation brute

<i>En milliers d'€</i>	2018	2019	2020	2021	2022
Attribution de compensation brute	34	20	11	188	188

Source : Logiciel des juridictions financières d'après les comptes de gestion

6.1.1.2 L'évolution des charges de gestion

Les charges de gestion ont progressé de 4,6 %, en moyenne par an, entre 2018 et 2022. Elles s'établissent à 5,5 M€ pour ce dernier exercice.

Plusieurs postes, comme les assurances, ont subi une augmentation. La collectivité a subi de nombreux sinistres entraînant des hausses de contributions pour le maintien de la garantie. Elle a lancé un marché pour optimiser le niveau de garantie et les frais engagés.

Les prestations de service ont augmenté ces dernières années en raison d'une forte hausse des interventions de la société de gardiennage du fait d'intrusions de plus en plus fréquentes sur les bâtiments communaux, mais aussi en raison de l'augmentation des prix des contrats entraînée chaque année par les révisions de prix, et de la mise en place de nouveaux contrats dont la maintenance et l'hébergement de logiciels.

La forte augmentation des autres charges de gestion (principalement sur le compte 6521 relatif au déficit des budgets annexes) est due au déficit de deux budgets annexes : « enseignements artistiques » et « restauration scolaire » (multiplié par 4). Le budget principal porte les déficits de ces deux budgets annexes, ce qui a eu pour conséquence l'augmentation des charges de gestion.

Les subventions de fonctionnement aux établissements publics sont sensiblement les mêmes d'une année sur l'autre, sauf en 2021, en raison d'une erreur d'imputation comptable. Plusieurs participations aux frais de scolarité ont été comptabilisées sur le poste 6558 (subvention exceptionnelle de droit privé). Cette erreur d'imputation explique la variation entre les deux exercices.

La commune a compensé l'augmentation des « autres charges de gestion » notamment par la diminution de ses charges de subventions de fonctionnement.

Tableau n° 20 : Évolution des charges de gestion

En milliers d'€	2018	2019	2020	2021	2022	VAM
Charges de gestion	4 627	4 868	5 052	5 172	5 548	4,6 %
Dont charges à caractère général	1 260	1 343	1 320	1 301	1 315	1,1 %
Dont charges de personnel	2 559	2 619	2 702	2 760	3 920	3,4 %
Dont subventions de fonctionnement	271	299	300	227	269	- 0,2 %
Dont autres charges de gestion	538	607	729	884	1 044	18,1

Source : *Logiciel des juridictions financières d'après les comptes de gestion*

6.1.2 La capacité d'autofinancement (CAF)

Les produits de gestion de la commune sur la période 2018-2022 restent relativement constants, oscillant entre 6,2 et 7 M€. Les charges ont connu une évolution plus importante, passant de 4,6 M€ en 2018 à 5,5 M€ en 2022. L'excédent brut de fonctionnement (EBF) connaît donc une tendance à l'effritement³⁰. Il ressortait à 252 € par habitant en 2021 contre 224 € pour la strate.

Le rapport entre l'EBF et les produits de gestion est généralement considéré comme satisfaisant lorsqu'il est compris entre 20 % et 22 %.

Le niveau moyen constaté est satisfaisant sur la période contrôlée soit 23,82 %, malgré la baisse constatée.

Tableau n° 21 : L'excédent brut de fonctionnement

En milliers d'€	2018	2019	2020	2021	2022	VAM
Produits de gestion	6 294	6 498	6 569	6 744	7 044	2,9 %
Charges de gestion	4 627	4 868	5 052	5 172	5 548	4,6 %
Excédent brut de fonctionnement	1 667	1 630	1 517	1 572	1 496	- 2,8
En % des produits	26,5 %	25,1 %	23,1 %	23,2 %	21,2 %	

Source : *logiciel des juridictions financières d'après les comptes de gestion*

La CAF brute, qui traduit la capacité de la collectivité à financer, par son fonctionnement, ses opérations d'investissement (remboursements de dettes, dépenses d'équipement...), permet d'évaluer les capacités réelles de la commune à réaliser ses projets.

Le rapport entre la capacité d'autofinancement (CAF) brute³¹ et les produits de gestion est considéré comme satisfaisant lorsqu'il excède 15 %.

Elle est restée supérieure à cette valeur sur la période, bien qu'en baisse (20% en 2022). En 2021, la CAF brute était de 238 € par habitant contre 210 € pour la strate.

³⁰ Il correspond à l'excédent des produits courants de gestion sur les charges courantes de gestion et met en évidence le niveau des ressources que dégage le cycle de fonctionnement disponible pour assurer le remboursement du capital de la dette.

³¹ La capacité d'autofinancement (CAF) brute correspond à l'excédent des produits réels de fonctionnement sur les charges de même nature (hors charges et produits calculés comme les dotations aux amortissements et provisions). Cet agrégat met en évidence le niveau des ressources que dégage le cycle de fonctionnement disponible pour assurer le remboursement du capital de la dette.

Après déduction du remboursement en capital de la dette, l'autofinancement net s'élevait à 634 000 € en 2022.

Tableau n° 22 : Capacité d'autofinancement (CAF)

<i>En milliers d'€</i>	2018	2019	2020	2021	2022	VAM
Excédent brut de fonctionnement	1 667	1 630	1 517	1 572	1 496	-2,7 %
+ Résultat financier	- 180	- 151	- 137	- 108	-92	-15,3 %
+ Résultat exceptionnel	21	144	84	21	3	-36,4 %
= CAF brute	1 509	1 623	1 465	1 485	1 407	-1,7 %
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>24 %</i>	<i>25 %</i>	<i>22,3 %</i>	<i>22 %</i>	<i>20 %</i>	
- Annuité en capital de la dette	872	899	957	944	773	
= CAF nette ou disponible	636	724	508	540	634	

Source : *Logiciel des juridictions financières d'après les comptes de gestion*

6.2 Le financement des investissements

Les dépenses d'équipement sont importantes sur la période 2018-2022, particulièrement à compter de l'exercice 2018, en grande partie en lien avec les travaux du restaurant scolaire, la démolition du garage Mercante, la rénovation de l'espace Pinatel, le plan « nouvelles technologies, informatique ». La CAF nette n'est pas suffisante pour financer seule ces dépenses d'équipement et la commune a recouru à l'emprunt pour un total de 2,7 M€ contractés sur la période 2018-2022.

Pour le mandat 2020-2026, le conseil municipal s'est fixé trois grands projets d'investissements : la démolition et la reconstruction de la tribune et du bouldrome (4 M€), la rénovation et l'extension de l'espace Pinatel (1,8 M€), la désimperméabilisation des cours d'école et la valorisation de l'îlot Pasteur (montant restant à définir). A ces projets, s'ajoute celui de la modernisation de l'espace d'accueil et du conseil municipal (460 000 €).

Les principaux projets d'envergure ont été gérés jusqu'à présent avec la création d'autorisations de programme et de crédits de paiement (AP/CP)³². Ainsi, deux AP/CP ont été créées. Il s'agit de la construction du nouveau restaurant scolaire, la rénovation d'une partie du pôle petite enfance et la démolition-reconstruction de la tribune du bouldrome.

Nonobstant, la commune n'a pas mis en place de plan pluriannuel d'investissement, ni de plan pluriannuel de financement, ni de prospective financière. La chambre recommande à la commune la mise en place d'outils de projection financière.

³² La gestion en autorisation de programme et crédits de paiement (AP/CP) est une technique permettant la mise en œuvre de projets d'investissement pluriannuels menés par la collectivité. Une **autorisation de programme** (AP) désigne une enveloppe budgétaire, votée par les élus en année N et consacrée à un projet d'investissement spécifique. Elle sera dépensée sur plusieurs exercices via des crédits de paiement (CP). Les **crédits de paiement** (CP) constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour couvrir les engagements contractés dans le cadre des AP correspondantes.

Tableau n° 23 : Financement propre disponible

<i>En milliers d'€</i>	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul
= CAF nette ou disponible (C)	636	724	508	540	634	3 042
+TLE et taxe d'aménagement	44	76	188	43	115	645
+Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	107	80	257	122	182	748
+Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	13	7	167	240	49	477
+Produits de cession	44	17	8	5	32	106
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	299	203	637	417	401	1 956
Financement propre disponible (C+D)	935	927	1 144	957	1 035	4 999
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. travaux en régie)</i>	<i>86,1 %</i>	<i>52,2 %</i>	<i>104,3 %</i>	<i>69,4 %</i>	<i>124,8 %</i>	
-Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 086	1 777	1 097	1 380	829	6 170
- Autres dépenses d'investissement	239	326	223	170	39	997
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 391	- 1 176	- 175	- 592	167	- 2 167
<i>Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)</i>	<i>0</i>	<i>1 200</i>	<i>600</i>	<i>400</i>	<i>500</i>	<i>2 700</i>
<i>Mobilisation ou reconstitution du fonds de roulement</i>	<i>- 391</i>	<i>24</i>	<i>425</i>	<i>- 192</i>	<i>667</i>	<i>533</i>

Source : Logiciel des juridictions financières d'après les comptes de gestion

Recommandation n°6 : Établir une programmation pluriannuelle des investissements en veillant à sa soutenabilité financière et en la présentant au conseil municipal.

6.3 L'analyse bilantielle

6.3.1 L'endettement

De 2018 à 2022, l'encours de dette est passé de 7,2 M€ à 5,7 M€. Pour 2021, il représentait 918 € par habitant contre 775 € pour la moyenne de la strate. Cependant en 2022, si la commune de Saint-Genest-Lerpt consacrait l'intégralité de sa CAF brute au seul remboursement de sa dette, déduction faite de sa trésorerie et sans recourir à de nouveaux emprunts, il lui faudrait 3,9 ans pour se désendetter, ce qui la place largement en-deçà du seuil de 12 ans, au-delà duquel la loi considère ce niveau comme étant critique³³.

L'ordonnateur a précisé que son objectif était que la dette constatée en 2026 à la fin du mandat n'augmente pas, la politique d'investissement de la commune tenant compte de cette contrainte.

³³ Article 29 de la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Tableau n° 24 : Endettement

En milliers d'€	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes du BP au 1 ^{er} janvier	7 191 092	6 319 812	6 620 620	6 264 066	5 719 990	- 5,6 %
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	872 412	898 866	956 804	944 411	773 237	- 3,0 %
= Encours de dette du BP au 31 décembre	6 319 812	6 620 620	6 264 066	5 719 990	5 446 767	- 3,6 %
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	4,2	4,1	4,3	3,9	3,9	

Source : Logiciel des juridictions financières d'après les comptes de gestion

L'encours de dette ne comporte aucun emprunt à risques, tous les contrats ayant été souscrits à taux fixes.

6.3.2 Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement représente l'excédent (ou l'insuffisance) des ressources permanentes sur les emplois permanents.

Il a atteint, à St-Genest-Lerpt, 59 € par habitant en 2021 alors qu'il était de 388 € pour la moyenne de la strate. Son évolution et son niveau sur la période traduisent un recours à l'emprunt peu important pour financer les investissements réalisés.

Le montant de trésorerie peut être jugé comme satisfaisant lorsqu'il est compris entre 30 et 90 jours de charges courantes. La trésorerie de Saint-Genest-Lerpt a atteint 725 000 € en 2022, soit l'équivalent de 46,9 jours de charges de fonctionnement ce qui est satisfaisant pour 2022 après un niveau très bas (14 jours) en 2021, la commune privilégiant l'appel au fonds de roulement et l'utilisation de la trésorerie disponible et limitant l'emprunt au strict nécessaire.

Tableau n° 25 : Trésorerie

En milliers d'€	2018	2019	2020	2021	2022
Fonds de roulement net global	113	137	561	369	1 037
- Besoin en fonds de roulement global	- 242	- 416	30	162	311
=Trésorerie nette	355	553	531	207	725
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>27</i>	<i>40,2</i>	<i>37,4</i>	<i>14,3</i>	<i>46,9</i>

Source : Logiciel des juridictions financières d'après les comptes de gestion

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de la commune de Saint-Genest-Lerpt est satisfaisante.

Le financement des équipements n'est pas prévu dans un plan pluriannuel d'investissement, outil de projection financière qui permettrait une meilleure maîtrise de l'investissement.

L'endettement de la commune représente 918 € par habitant contre respectivement 775 € pour la strate en 2021 mais la capacité de désendettement reste satisfaisante. Le fonds de roulement a atteint 59 € par habitant en 2021 alors qu'il était de

388 € pour la moyenne de la strate. Son évolution et son niveau sur la période traduisent une insuffisance de recours à l'emprunt pour financer les investissements réalisés.

La trésorerie de Saint-Genest-Lerpt a atteint 207 000 € en 2021, soit l'équivalent de 14,3 jours de charges de fonctionnement (en-dessous de 30 jours de charges courantes) ce qui est faible et s'explique par le recours à l'emprunt limité au strict nécessaire. De sorte qu'il est fait appel au fonds de roulement par utilisation de la trésorerie disponible. Néanmoins et suite au recours à un nouvel emprunt de 500 000 € en 2022, la trésorerie nette passe à 725 000 € soit 47 jours de charges courantes.

ANNEXE

Annexe n° 1. Les autorisations d'absence.....	39
---	----

Annexe n° 1. Les autorisations exceptionnelles d'absence

Evènements	Nombre de jours d'absence État	Nombre de jours d'absence commune	Écart
Naissance ou adoption	3	3	0
Mariage – PACS de l'agent	5	4	- 1
Mariage – PACS d'un enfant	Néant	2	+ 2
Mariage – Frère, sœur, parents, petits-enfants, belle-famille, tante, oncle, neveu, beau-fils, belle-fille,...	Néant	Néant	0
Décès du conjoint, père, mère	3	3	0
Décès de l'enfant	5 ou 7*+ 8 jours (article L. 3142-1-1)	3	- 10 ou - 12
Décès du partenaire pacsé	3	3	0
Décès des frère, sœur	Néant	1	+ 1
Décès des grands-parents	Néant	1	+ 1
Décès des beaux-parents	Néant	3	+ 3
Maladie grave/intervention chirurgicale conjoint ou du pacsé	3**	Néant	- 3
Maladie grave/intervention chirurgicale des parents et enfants de + de 16 ans	3	Néant	- 3
Garde d'enfant malade jusqu'à 16 ans ou handicapé sans limite d'âge	6 ou 12	Néant	- 6 ou - 12
Dispense de formation (cumul d'emploi) : agent formateur au CNFPT	Néant***	Néant	0

Source : Délibération du 16 décembre 2020 et portail de la fonction publique

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

**maladie très grave pour les agents de l'État.

***6 jours ou 12 jours si l'agent assume seul la charge de l'enfant, si son conjoint est à la recherche d'un emploi, ou s'il ne bénéficie pas, de par son emploi, d'aucune autorisation d'absence rémunérée pour soigner son enfant ou pour en assurer momentanément la garde.



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

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

Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes

124-126 boulevard Vivier Merle

CS 23624

69503 LYON Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr