

CONSEIL MUNICIPAL
SEANCE ORDINAIRE DU 26 SEPTEMBRE 2019

NOMBRE DE CONSEILLERS :

- en exercice	29
- présents	21
- votants par procuration	6
- absents	2
- total des votants	27

xxx

Compte rendu de la séance affiché le 30 septembre 2019.

xxx

L'an deux mille dix-neuf, le jeudi vingt-six septembre, à dix-huit heures, le Conseil Municipal de la Ville de Lillebonne, légalement convoqué le dix-sept septembre, s'est assemblé en session ordinaire dans la salle de l'Hôtel de Ville, sous la présidence de M. Philippe LEROUX, Maire.

Étaient présents :

M. Philippe LEROUX, Maire,

M. Patrick CIBOIS, Mme Paola MIZAC, M. Xavier PICAVET, Mme Brigitte LEROUX, M. Patrick WALCZAK, Mme Claudine COUTURE, M. Jean-Paul MANGIN, M. Jean-Yves GOGNET, Adjoints,

Mme Martine HERBERT, M. Jean-Marie MOREL, Mme Carole BIGUEUR, Mme Anne NOËL, Mme Bérengère CASTANET (née CADINOT), M. Paul DHAILLE, Mme Christine DECHAMPS, Mme Fabienne MANDEVILLE, M. Yann BEUX, Mme Sylvie LEGENTIL, M. Kamel BELGHACHEM, M. Teddy LECLERC, Conseillers Municipaux.

Excusés :

M. Romuald HAUCHECORNE	qui donne pouvoir à	M. Jean-Marie MOREL
M. Damien SIMON	qui donne pouvoir à	M. Philippe LEROUX
M. Frédéric LE PAGE	qui donne pouvoir à	Mme Anne NOËL
Mme Fabiola ANQUETIL	qui donne pouvoir à	M. Jean-Yves GOGNET
M. Yoann LAVERNHE	qui donne pouvoir à	M. Patrick CIBOIS
M. Clément FOUTEL	qui donne pouvoir à	Mme Martine HERBERT

Absents :

Mme Lesline BOIXEL, M. Mourad BETTAHAR, Conseillers Municipaux.

formant la majorité des membres en exercice.

M. Yann BEUX est nommé, unanimement, secrétaire par le Conseil Municipal à l'ouverture de la séance.

Délibération n°: D.80/09.19

Objet : Gestion de la Commune de Lillebonne
Exercices 2013 à 2017

Rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes Normandie avec lettre de réponse du Maire en exercice

Délibération n°: D.80/09.19

**Objet : Gestion de la Commune de Lillebonne
Exercices 2013 à 2017**

Rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes Normandie avec lettre de réponse du Maire en exercice

M. le Maire rappelle que les Chambres Régionales des Comptes – juridictions financières – sont chargées de se prononcer sur la régularité des comptes de l'ordonnateur (le Maire) et du comptable (le percepteur).

L'examen des comptes du comptable fait l'objet d'un jugement alors que celui des comptes de l'ordonnateur donne lieu à l'établissement d'un rapport d'observations provisoires puis, après réponse de l'ordonnateur dans le délai de deux mois et audition éventuelle devant la Chambre, à l'établissement d'un rapport d'observations définitives, auquel l'ordonnateur peut éventuellement répondre et ce, dans le délai d'un mois. A l'issue de ce délai, la Chambre adresse une seconde fois au Maire le rapport d'observations définitives en y annexant la réponse de la commune. Il appartient ensuite au Maire, conformément aux obligations légales, de communiquer ce document au Conseil Municipal.

Il est à noter que, conformément aux dispositions de l'article L243-9 du code des juridictions financières, le Maire a obligation, dans un délai d'un an à compter de la communication de ce document à l'assemblée délibérante, de présenter, dans un rapport, devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la Chambre Régionale des Comptes. Ce rapport est ensuite transmis à la Chambre qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le Président de la Chambre Régionale des Comptes devant la conférence territoriale de l'action publique.

C'est ainsi que la Chambre Régionale des Comptes Normandie a engagé un contrôle portant sur la gestion de la Commune de Lillebonne, pour les exercices 2013 à 2017.

La procédure d'instruction étant désormais achevée, la Chambre Régionale des Comptes a arrêté, lors de sa séance du 30 avril 2019, son rapport d'observations définitives qu'elle a transmis au Maire en exercice ainsi qu'à son prédécesseur, par courrier du 27 mai 2019. Conformément aux dispositions de l'article L243-5 du code des juridictions financières, les deux destinataires disposaient alors d'un délai d'un mois pour, s'ils le souhaitaient, répondre, par écrit, à la Chambre.

Dans le délai précité, un courrier en date du 18 juin 2019 a été adressé, par le Maire en exercice, à la Chambre, en réponse à son rapport d'observations définitives.

Il revient aujourd'hui au Maire, conformément aux dispositions de l'article L243-6 du code des juridictions financières, de communiquer au Conseil Municipal qui doit en débattre, le rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes en date du 30 avril 2019, auquel est joint le courrier de réponse du 18 juin 2019 ; document dont chaque élu a reçu une copie.

Délibération n°: D.80/09.19

Objet : Gestion de la Commune de Lillebonne
Exercices 2013 à 2017
Rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes Normandie avec lettre de réponse du Maire en exercice

Aussi, au regard de ce qui précède,

Vu le code général des collectivités territoriales,

Vu le code des juridictions financières et notamment ses articles L243-6, L243-9 et R241-18,

Vu le code des relations entre le public et l'administration et notamment son livre III, article L300-1 et suivants,

Vu la notification faite par courrier en date du 5 juillet 2019, réceptionné en Mairie de Lillebonne le 8 juillet, par la Chambre Régionale des Comptes Normandie de son rapport d'observations définitives arrêté à la date du 30 avril 2019, auquel est annexée la lettre de réponse du Maire en exercice en date du 18 juin 2019,

Considérant que ledit rapport auquel est jointe la réponse apportée par le Maire peut être publié et communiqué aux tiers dès qu'a eu lieu la première réunion de l'assemblée délibérante suivant sa réception par la collectivité,

Le Conseil Municipal est invité :

- à prendre acte que lui a été présenté le rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes Normandie en date du 30 avril 2019 portant sur la gestion de la Ville de Lillebonne pour les exercices 2013 à 2017, auquel est annexée la lettre de réponse du Maire en exercice en date du 18 juin 2019,
- à prendre acte du débat dont ce rapport a fait l'objet au cours de la présente séance.

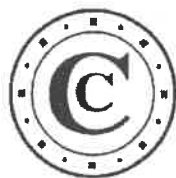
**LE CONSEIL MUNICIPAL PREND ACTE QUE LE RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES LUI A ETE PRESENTE
ET QUE CE RAPPORT A DONNE LIEU, EN SON SEIN, A UN DEBAT.**

Délibéré en séance les jour, mois et an susdits.

Et ont les membres présents signé au registre après lecture.

*Pour extrait certifié conforme,
le Maire de Lillebonne,*





Rapport d'observations définitives et sa réponse

COMMUNE DE LILLEBONNE

(Département de Seine-Maritime)

Exercices 2013 à 2017

Observations délibérées le 30 avril 2019

SOMMAIRE

Synthèse	1
Principales recommandations	2
Obligations de faire	2
I. Rappel de la procédure	2
II. La commune de Lillebonne.....	3
A. Observations du précédent rapport.....	3
B. Présentation de la commune.....	3
III. La fiabilité des comptes	4
A. Les restes à réaliser et la comptabilité d'engagement.....	4
B. L'encours de dette.....	4
IV. La situation financière.....	5
A. Les évolutions des recettes et dépenses de gestion courante	5
1. Une baisse significative de la DGF	5
2. Des ressources fiscales accrues	5
3. Des dépenses de gestion maîtrisées.....	6
B. Les investissements et l'endettement	6
C. Conclusion	6
V. La Maison de l'Enfance et de la Famille.....	7
A. La commande publique	7
1. La pratique générale de la commune	7
2. Le cas particulier de la M.E.F.	7
B. Le budget prévisionnel de fonctionnement de la M.E.F.	8
VI. Le régime indemnitaire et le temps de travail.....	9
A. L'évolution des dépenses de personnel	9
B. Un complément de rémunération irrégulier	9
C. La mise en place du RIFSEEP	10
1. Le RIFSEEP	10
2. Un complément indemnitaire annuel (CIA) partiellement mis en œuvre.....	10
3. L'éligibilité au RIFSEEP de certains cadres d'emplois locaux	11
D. La mesure du temps de travail	11
1. La mise en place de l'ARTT.....	11
2. Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires.....	12
VII. Les relations avec les associations	13
A. La politique de subventionnement.....	13
B. Les conventions signées avec les principales associations.....	13
1. Une transparence financière à améliorer.....	13
2. La participation des élus aux délibérations relatives aux associations	14
Annexes	15
Réponse de Monsieur Philippe Leroux.....	18

SYNTHESE

La commune de Lillebonne est une ville de près de 9 000 habitants, membre de la communauté d'agglomération Caux Seine Agglo.

Au cours de la période 2013 à 2017, la collectivité a fait face à une baisse significative de sa dotation globale de fonctionnement en veillant à la maîtrise de ses charges de fonctionnement et en procédant à une augmentation des impôts locaux. L'excédent de fonctionnement et le niveau d'endettement de la collectivité lui permettent d'assurer le financement de ses équipements.

Si les dépenses de personnel connaissent une progression contenue (+ 2 % par an), le régime indemnitaire de la commune se caractérise par un « complément de rémunération » irrégulier dont le coût est estimé à 343 000 € en 2017.

La collectivité ayant opté pour la mise en place du dispositif tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), il lui reste à le rendre totalement conforme aux textes législatifs et réglementaires.

Sur la période de 2013 à 2018, la durée légale du temps de travail n'a pas été respectée, occasionnant un surcoût estimé à 441 000 € par an pour la commune.

A l'occasion de son contrôle, la chambre a constaté des irrégularités dans l'application des règles relatives aux marchés publics, qui justifieraient une vigilance particulière dans ce domaine.

Depuis 2014, la commune exerce un contrôle des principales associations qu'elle subventionne.

Si les nouveaux contrats d'objectifs et de moyens conclus dans ce cadre comportent l'essentiel des informations requises pour justifier les subventions accordées, la valorisation des avantages en nature tels que les mises à disposition de locaux et de personnels communaux devrait néanmoins apparaître dans les annexes aux comptes administratifs afin de fournir au conseil municipal une information plus complète.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1. Se rapprocher du comptable pour rendre cohérentes les informations relatives au niveau de l'encours de dette ;
2. formaliser les procédures d'achats et de marchés publics ;
3. améliorer la précision des informations relatives au vote des élus lors des délibérations concernant les associations.

OBLIGATIONS DE FAIRE

4. valoriser l'ensemble des avantages en nature accordés aux associations ;
5. mettre en œuvre le RIFSEEP dans le respect des textes législatifs et réglementaires.

I. RAPPEL DE LA PROCEDURE

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Lillebonne à partir de l'année 2013. Par lettres en date du 24 août et du 4 septembre 2018, le président de la chambre en a informé respectivement M. Philippe Leroux, maire, et M. Nicolas Beaussart, maire jusqu'en avril 2014. Les entretiens de fin de contrôle avec le rapporteur ont eu lieu le 12 novembre 2018 pour M. Beaussart, et le 26 novembre 2018 pour M. Leroux.

Lors de sa séance du 18 décembre 2018, la chambre a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 2013 à 2017. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Leroux et, pour les parties qui les concernent, à M. Beaussart et aux personnes mises en cause. À l'exception de M. Beaussart, tous ont répondu.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté, le 30 avril 2019, le présent rapport d'observations définitives.

Le rapport a été communiqué au maire en fonction et, pour la partie le concernant, à son prédécesseur en fonction au cours de la période examinée. Ce rapport, auquel est jointe la réponse de M. Leroux qui engage sa seule responsabilité, devra être communiqué au conseil municipal lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera communicable dans les conditions prévues au livre III du code des relations entre le public et l'administration.

II. LA COMMUNE DE LILLEBONNE

A. Observations du précédent rapport

Le précédent rapport d'observations définitives de la chambre, qui portait sur la période 2001 à 2007, concernait la fiabilité des comptes, la situation financière, les services d'eau et d'assainissement et la gestion des ressources humaines.

Quatre séries de recommandations formulées par la chambre à cette occasion ont été mises en œuvre par la commune : informations sur les engagements hors bilan, réorganisation des services, rédaction de fiches de poste et établissement d'un plan de formation.

Les deux compétences « eau et assainissement » ont été transférées à la communauté d'agglomération Caux Vallée de Seine¹ à compter du 1^{er} janvier 2008 ; les recommandations de la juridiction n'ont donc pas fait l'objet d'un suivi par la commune.

Le présent examen de la gestion a principalement porté sur la situation financière et la fiabilité des comptes, le régime indemnitaire et le temps de travail actuellement mis en œuvre ainsi que sur les relations avec les principales associations subventionnées par la ville.

B. Présentation de la commune

La commune de Lillebonne comptait 8 963 habitants² en 2015, en diminution par rapport à 2013 (9 342 habitants). Située à mi-distance des agglomérations rouennaise et havraise, la collectivité fait partie d'une zone économique et industrielle riche, proche de Port-Jérôme et de la commune de Notre-Dame-de-Gravenchon (industries pétrolières et chimiques) fusionnés au 01/01/2016.

La collectivité est membre de la communauté d'agglomération "Caux Seine Agglo"³.

En 2015, le taux de chômage des actifs âgés de 15 à 64 ans était de 22,5 % contre 15,5 % au niveau départemental. Le revenu moyen par habitant (médiane du revenu disponible par unité de consommation) était de 17 592 € contre 20 153 € au plan départemental.

La ville comptait 3 973 foyers fiscaux dont seulement 45,6 % étaient imposables. Au niveau départemental 53,7 % des ménages sont imposables.

Enfin la commune comporte un patrimoine historique important, notamment des monuments et vestiges gallo-romains.

¹ Composante historique de la Communauté d'agglomération Caux Seine Agglo.

² Toutes les données démographiques, emploi et revenus proviennent du site de l'INSEE – données 2015.

³ Encore dénommée communauté d'agglomération Caux Vallée de Seine, qui est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), créé à compter du 1^{er} janvier 2016. Elle réunit actuellement 50 communes et près de 78 000 habitants.

III. LA FIABILITE DES COMPTES

A. Les restes à réaliser et la comptabilité d'engagement

La commune de Lillebonne ne déclare de restes à réaliser que sur la seule section d'investissement, tant en recettes qu'en dépenses. La chambre a contrôlé un échantillon de ces opérations portant sur 99 % des montants déclarés en recettes et 60 % des dépenses déclarées au titre de 2017.

Si le contrôle n'a pas relevé d'anomalies en matière d'évaluation des restes à réaliser en recettes, une différence de 120 154 € apparaît en dépenses entre les montants retenus par la chambre et les déclarations de la commune. Cette différence provient d'une prise en compte erronée de la date de notification d'un marché (pour 84 041 €) d'une part, et de prévisions comptées à tort comme restes à réaliser (pour 36 113 €) d'autre part. La différence constatée a entraîné une surestimation du besoin de financement au titre de l'affectation des résultats de 2017, provoquant une minoration du report des recettes de fonctionnement à reprendre au titre de l'exercice suivant. Ce faisant, la commune s'est involontairement pénalisée en minorant de 120 000 € ses marges de manœuvre budgétaires en 2018.

Le contrôle a cependant permis de constater l'existence d'une comptabilité d'engagement rigoureusement tenue. Une exacte évaluation des restes à réaliser fin 2018 permettra de neutraliser cet écart, ce à quoi s'engage l'ordonnateur.

B. L'encours de dette

Sur chacun des exercices 2013 à 2017, l'encours de la dette inscrit par la ville aux annexes des comptes administratifs diffère de la dette inscrite aux comptes de gestion établis par le comptable.

Les écarts entre les deux sources (près de 700 000 euros en 2017) proviennent d'une prise en compte différente des emprunts suivants :

- un emprunt de 1 900 000 € assorti de tirages successifs et toujours en cours de mobilisation ;
- deux emprunts dits « HLM » inscrits différemment : passage de l'annexe A.2.2 (Annexe : « Répartition par nature de dette ») à l'annexe A.2.9 (Annexe : « Autres dettes issues des engagements juridiques pris autres que ceux destinés à financer la prise en charge d'un emprunt ») en 2015 ;
- des emprunts dits « CAF » enregistrés sur l'annexe A.2.2 à partir de 2015 et non plus sur l'annexe A.2.1 bis (Annexe : « Éléments du bilan – État de la dette ») en 2013 et 2014.

Par ailleurs, les annexes aux comptes administratifs ne comportent pas toujours les informations prévues par les maquettes budgétaires (emprunts dits « HLM et CAF »).

L'ordonnateur a déclaré que les services de la commune, en relation avec le comptable, avaient corrigé les écarts constatés entre les deux sources d'information.

IV. LA SITUATION FINANCIERE

Fin 2017, la commune est dotée d'un budget principal et de trois budgets annexes : développement économique, restauration et transports.

Les dépenses de fonctionnement du budget principal représentant 96,6 % des dépenses de fonctionnement agrégées, l'analyse de la situation financière sur la période 2013 à 2017 (cf. annexe 1) a porté exclusivement sur le budget principal, l'exercice 2018 n'étant pas clos à la fin du contrôle.

A. Les évolutions des recettes et dépenses de gestion courante

La période 2013 à 2017 se caractérise par une stabilisation des charges de gestion (0,03 %) et une diminution des produits de gestion (- 4,2 %). Fin 2017, les produits de gestion sont de 17 327 285 € contre des charges de gestion de 14 424 075 €.

1. Une baisse significative de la DGF

Les produits de gestion subissent une baisse importante de la dotation globale de fonctionnement, qui diminue de 77 % sur la période.

Si depuis 2017, la commune est éligible à la dotation de solidarité urbaine (227 418 € en 2017), son montant ne compense que très partiellement la baisse de l'attribution de dotation globale de fonctionnement (plus d'un million d'euros).

L'attribution de compensation a diminué en 2014 (transfert de compétences à la communauté d'agglomération), passant de 9 658 320 € à 9 260 247 €, diminution qui devrait s'accroître en 2019 par le transfert effectif de la compétence en matière de transport à la communauté d'agglomération.

2. Des ressources fiscales accrues

Le produit fiscal a augmenté de près de 5 % entre 2013 et 2016 en raison de la seule progression des bases imposables, qui reposent pour l'essentiel sur le foncier bâti.

En 2017, la collectivité a augmenté l'ensemble de ses taux d'imposition. Ceux-ci sont supérieurs à la moyenne de la strate à laquelle appartient la commune, à l'exception du taux de la taxe d'habitation.

Tableau n° 1 : Évolution des taux de fiscalité

	Taux votés 2013 à 2016	Taux voté en 2017	Moyenne de la strate (2017)	Taux moyens communaux en 2017 au sein du département
Taxe d'habitation	8,85 %	9,74 %	15,12 %	24,76 %
Taxe sur le foncier bâti	25,12 %	27,63 %	20,85 %	26,38 %
Taxe sur le foncier non bâti	54,87 %	60,36 %	52,58 %	42,47 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des états fiscaux 1288 COM

Malgré ces augmentations, les recettes fiscales demeurent insuffisantes pour compenser la baisse de la dotation globale de fonctionnement. Au titre de 2018, le montant de cette dotation devait être nul en raison d'une baisse de la population couplée à un écrêtement destiné à financer le renforcement de la péréquation.

3. Des dépenses de gestion maîtrisées

Sur la période 2013 à 2017, la commune est parvenue à maîtriser l'évolution de l'ensemble de ses charges de gestion.

Les charges à caractère général ont baissé de 4,9 %, les autres charges de gestion de 0,4 % et les subventions aux organismes privés et publics sont restées stables (+ 0,4 %).

Les dépenses de personnel font l'objet d'un développement au chapitre VI.

B. Les investissements et l'endettement

Les dépenses d'équipement diminuent de 52 % entre 2013 et 2017, ce qui a permis une diminution de l'encours de la dette de 28,2 %.

Les projets d'ampleur de la période ont porté sur la rénovation du chauffage de l'église Notre-Dame, entreprise à la fin de 2015 pour 227 780 €, et la construction d'une "maison de l'enfance et de la famille" (ou M.E.F.) commencée fin 2017 pour 1 500 650 €⁴.

L'endettement de la commune est peu élevé et tend à diminuer (11 068 616 € fin 2017). La capacité de désendettement évolue de 4,9 ans en 2013 à 4,3 en 2017.

La structure de la dette est constituée à 85 % d'emprunts à taux fixe, les 15 % restants relevant d'un emprunt souscrit en 2007 et pour lequel les annuités de remboursement s'étalent sur les neuf prochaines années. Cet emprunt prévoit une détermination des intérêts de la manière suivante :

– si l'euribor 12 mois est inférieur ou égal à 6 %, le taux d'intérêt applicable est égal à 3,58 % ;

– si l'euribor 12 mois est supérieur à 6 %, le taux d'intérêt applicable est égal à 3,58 % plus 5 fois la différence entre l'euribor 12 mois et 6 %.

En 2007, l'euribor 12 mois a évolué de 3,614 % en janvier à 4,108 % en décembre et au 21 septembre 2018, le taux euribor 12 mois est négatif (- 0,188 %). Le taux d'intérêt applicable à cet emprunt s'apparente ainsi depuis 2007 à un taux d'intérêt « fixe » de 3,58 %.

C. Conclusion

Dans un contexte de réduction des dotations de l'État, la commune a fait preuve d'une maîtrise constante de ses charges de fonctionnement.

Si, dans un tel contexte, son excédent brut de fonctionnement diminue de 775 152 € entre 2013 et 2017, il se situe néanmoins en fin de période à un niveau proche de 3 M€.

⁴ Au 14 novembre 2018, sur les 1 500 648,22 € engagés, le taux de réalisation de la construction de la M.E.F., était de 20,4 %.

La capacité d'autofinancement brute suit la même évolution mais reste suffisante pour couvrir le remboursement des annuités en capital des emprunts, d'autant plus que l'encours de la dette (11 M€ en 2017) a diminué de 28 % sur la période examinée. De ce fait, la capacité d'autofinancement nette des investissements de la commune se situe fin 2017 à 1 351 384 €.

En conclusion, la chambre estime que la situation financière de la commune de Lillebonne à fin 2017 apparaît comme contrôlée, la diminution des ressources issues de l'État devant conduire la collectivité à maintenir la maîtrise de ses charges de fonctionnement pour lui permettre de financer ses investissements.

V. LA MAISON DE L'ENFANCE ET DE LA FAMILLE

A. La commande publique

1. La pratique générale de la commune

La commune a mis en place une procédure stricte en matière de commande publique pour tous les achats inférieurs à 15 000 €. Au-delà de ce seuil, les marchés sont instruits et gérés par le seul service de la commande publique, le pôle ressources et pilotage en assurant par la suite le suivi financier lors de la phase d'exécution desdits marchés.

Si la commune a mis en place une procédure plus exigeante que les nouvelles dispositions en matière de commande publique, la chambre lui recommande toutefois une formalisation de ses procédures d'achats pour les marchés publics inférieurs aux seuils européens.

Sur la période, la chambre a contrôlé deux marchés publics, tous les deux relevant des dispositions de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 : le marché du nouveau chauffage de l'église Notre-Dame de fin 2015 et le marché de construction de la maison de l'enfance et de la famille ou M.E.F (début 2018), en cours de réalisation.

Si le premier de ces marchés ne suscite pas d'observation, celui relatif à la M.E.F. appelle plusieurs remarques.

2. Le cas particulier de la M.E.F.

Lors de la procédure d'attribution des 11 lots relatifs à la construction-rénovation de la maison de l'enfance et de la famille, l'appel d'offres du lot n° 2 (charpente) a été déclaré infructueux par la commission d'appel d'offres.

Lors de la relance de la procédure, une seule entreprise a proposé une offre, qui a été retenue, pour un montant de 39 981,66 € TTC. Par la suite, un marché complémentaire de 33 467,82 € TTC a été passé, sans mise en concurrence, avec le titulaire du lot au motif que l'état de la charpente nécessitait des travaux supplémentaires « *suite aux démolitions du lot gros œuvre en étage* ».

Le montant de ce marché complémentaire est quasiment égal au montant de l'acte d'engagement initial. De plus, en contradiction avec les dispositions de l'article L. 1414-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT), cette modification n'a fait l'objet ni d'un avis de la commission d'appel d'offres ni d'une délibération du conseil municipal.

La commune a précisé que l'article 4.2.1 du cahier des clauses administratives particulières (ou CCAP) faisait expressément référence à l'article 139 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 qui prévoit les différents cas de modification des marchés publics, dont la clause de réexamen.

La collectivité estime que la modification du lot n° 2 relevait d'un marché dit complémentaire au sens de l'ancien code des marchés publics et que, dans ces conditions, il n'était pas nécessaire d'effectuer de publicité et de mise en concurrence au sens du 1° de l'article 139 du décret précité. Elle en déduit qu'elle n'avait donc pas à respecter les dispositions de l'article L. 1414-4 du CGCT.

Ainsi, le lot n° 2 s'élève à un total cumulé de 73 449 € TTC pour une estimation de 35 000 € dans l'avant-projet définitif.

La chambre considère que la modification du marché relative au lot n° 2, conduisant au marché complémentaire, est substantielle au sens du 5°, parties b) et c) de l'article 139 du décret du 25 mars 2016. En conséquence, un avenant ne pouvait être conclu et un nouvel appel d'offres aurait dû être passé après mise en concurrence.

À cet égard, l'article 140 du même décret dispose que « (...) le montant des modifications prévues au 2° et 3° de l'article 139 ne peut être supérieur à 50 % du montant du marché initial. »

Dans sa réponse, la commune considère que l'analyse initiale des besoins sur l'état du bâtiment et de sa charpente ne pouvait laisser présager les travaux ayant donné lieu à la conclusion de l'avenant au marché du lot n° 2 et qu'une nouvelle consultation aurait entraîné des délais supplémentaires importants, pénalisant les autres entreprises et retardant l'ouverture du futur centre.

La chambre, tout en prenant acte des contraintes opérationnelles évoquées par l'ordonnateur, considère que l'analyse initiale des besoins en matière de rénovation de la charpente du bâtiment effectuée par la maîtrise d'œuvre a été insuffisante.

Par ailleurs, malgré une incidence financière modeste, la procédure mise en œuvre par la commune apparaît contraire aux principes de la commande publique⁵.

B. Le budget prévisionnel de fonctionnement de la M.E.F.

La création d'une maison de l'enfance et de la famille vise à regrouper en un lieu unique (la M.E.F. proprement dite) des services actuellement répartis sur le territoire de la ville (crèches, relais assistantes maternelles ...) et à développer de nouvelles offres de services aux familles en matière de petite enfance et de modes de garde.

Fin 2017, les compétences exercées en ce domaine représentent des dépenses de 491 806 € dont 179 777 € financées par des subventions de fonctionnement (département et caisse d'allocations familiales), 50 923 € de produits perçus auprès des familles, le déficit de fonctionnement étant alors de 261 106 € (soit 53 % des dépenses).

⁵ Les principes de la commande publique figuraient déjà à l'article 1 de l'ancien code des marchés publics, abrogé en 2015. Ces principes sont réaffirmés sous la même forme à l'article 1 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 qui se substitue au précédent code des marchés publics, et désormais à l'article L. 3 du code de la commande publique, issu de l'ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018.

Le budget prévisionnel de fonctionnement pour 2020 de la future M.E.F. prévoit des dépenses à hauteur de 650 064 € (accroissement de nouveaux services) dont 247 935 € (38,1 %) financés par des subventions, 59 000 € de recettes facturées aux familles et un reste à charge pour la commune de 343 129 € (52,8 %).

Sur ce dernier dossier, le budget prévisionnel de fonctionnement, qui intègre de nouveaux services relevant de cette compétence, se solderait donc par un accroissement de dépenses de 82 000 € par rapport à l'existant, accroissement compatible avec la situation financière de la ville à fin 2017 (cf. chapitre IV).

VI. LE REGIME INDEMNITAIRE ET LE TEMPS DE TRAVAIL

A. L'évolution des dépenses de personnel

Sur la période 2013-2017, les effectifs augmentent de 6,3 % : ils passent de 197,6 ETP à 210 ETP, les agents de la filière technique constituant plus de 54 % des effectifs totaux.

La part des agents non titulaires est stable, s'établissant à 8 % en 2017, soit 16,8 ETP.

Les dépenses de personnel progressent en valeur de 2,2 % et représentent un montant total de 8,1 M€ en 2017.

B. Un complément de rémunération irrégulier

Le décret n° 84-179 du 15 mars 1984 avait attribué une prime unique et exceptionnelle de 500 francs (soit 76,22 €) aux fonctionnaires et autres agents de l'État en activité cette année-là.

En application du principe de parité avec les services de l'État, la commune de Lillebonne applique le bénéfice de la prime unique et exceptionnelle à ses fonctionnaires territoriaux ainsi qu'à l'ensemble de son personnel auxiliaire et contractuel.

Ce complément de rémunération, revalorisé régulièrement, représentait en 2016 un montant total de 343 947 €.

Le fondement des délibérations de revalorisation réside dans le décret précité du 15 mars 1984. Toutefois, ces décisions ne font référence à aucun texte législatif ou réglementaire et ne visent aucune délibération préexistante instituant une prime ou indemnité équivalente.

Par ailleurs, le décret du 15 mars 1984 et la délibération communale du 2 mai 1984 ne prévoient pas de mécanisme de revalorisation du montant initial fixé à 76,22 €, et la prime versée par l'État ne trouvait à s'appliquer qu'au titre du seul exercice 1984, comme l'indique son intitulé.

Dès lors, la chambre considère que les montants votés annuellement sur la période 2013 à 2016 par le conseil municipal en matière de complément de rémunération, de même que les revalorisations successives, sont irréguliers.

C. La mise en place du RIFSEEP

1. Le RIFSEEP

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (ou RIFSEEP) a été créé dans la fonction publique d'État par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014. Ce dispositif vise à réduire sensiblement le nombre de régimes indemnitaires. Le RIFSEEP comprend deux composantes : une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (ou IFSE), fixée selon le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions, et un complément indemnitaire annuel (ou CIA) lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir.

Une collectivité territoriale peut mettre en place un tel dispositif pour ses agents (titulaires et agents contractuels recrutés sur le fondement des articles 3, 3-1, 3-2 et 3-3 de la loi du 26 janvier 1984) à la condition que les arrêtés interministériels pris pour mettre en œuvre ce nouveau régime indemnitaire au niveau de la fonction publique d'État aient été pris pour les cadres d'emplois équivalents de la fonction publique territoriale.

L'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée fait obligation de déterminer les plafonds applicables à chacune des deux parts du RIFSEEP et d'en fixer les critères d'attribution. En conséquence, les employeurs territoriaux qui délibèrent pour instituer le RIFSEEP doivent prévoir pour chaque groupe de fonctions un montant plafond d'IFSE, ainsi que de CIA, puisque tous les corps de la fonction publique d'État équivalents aux cadres d'emplois actuellement concernés sont éligibles à ces deux parts, en vertu des arrêtés interministériels les concernant.

2. Un complément indemnitaire annuel (CIA) partiellement mis en œuvre

En application du principe de parité avec les services de l'État et par délibération du 8 décembre 2016, la commune de Lillebonne a adopté un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) pour une mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2017.

Cette délibération vise l'ensemble des textes législatifs et réglementaires relatifs à la mise en place du RIFSEEP, ainsi qu'une circulaire du 5 décembre 2014. Elle attribue donc les deux composantes du RIFSEEP (IFSE et CIA) aux fonctionnaires titulaires et stagiaires ainsi qu'aux contractuels en CDI ou en CDD d'une durée supérieure à un an.

Mais, pour les agents contractuels nommés sur un poste permanent, ou en accroissement temporaire ou saisonnier d'activité et dont les contrats sont d'une durée inférieure à un an, la délibération ne prévoit pas l'attribution de la composante CIA. Cette particularité contrevient aux dispositions de mise en œuvre du RIFSEEP, qui impliquent la fixation des deux parts prévues par les textes et pour tous les agents éligibles.

Une telle omission dans la délibération du 8 décembre 2016 pour les agents concernés méconnaît le principe fixé par l'article 88 de la loi précitée⁶.

⁶ Article 88 : « ... Lorsque les services de l'État servant de référence bénéficient d'une indemnité servie en deux parts, l'organe délibérant détermine les plafonds applicables à chacune de ces parts et en fixe les critères, sans que la somme des deux parts dépasse le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État... ». Dans sa décision n° 2018-727 du 13 juillet 2018, le Conseil constitutionnel a confirmé cette rédaction extraite de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 comme conforme à la Constitution.

3. L'éligibilité au RIFSEEP de certains cadres d'emplois locaux

Si, au nom du principe de parité, une collectivité territoriale est libre d'appliquer à son personnel des dispositions indemnitaires applicables aux agents de l'État, une éventuelle mise en œuvre de ces dispositifs ne peut s'effectuer que dans le strict respect des modalités applicables aux corps des agents de l'État.

Par sa délibération du 8 décembre 2016, la commune de Lillebonne a étendu le bénéfice du RIFSEEP à l'ensemble de ses agents communaux à compter du 1^{er} janvier 2017. Ce faisant, elle a anticipé pour un certain nombre de ses agents la publication des arrêtés interministériels concernant les agents de l'État éligibles au RIFSEEP, en contradiction avec le principe de parité.

Ainsi, pour les agents de la catégorie A, la délibération de la commune vise les emplois d'attaché, d'ingénieur et d'assistant socio-éducatif. Or l'extension aux ingénieurs territoriaux de l'État du bénéfice du RIFSEEP était prévue au 1^{er} janvier 2019 puis au 1^{er} janvier 2020 (arrêté du 10 décembre 2018 modifiant l'arrêté interministériel du 27 décembre 2016).

Pour les agents de la catégorie B, la délibération de la commune vise les emplois de rédacteur, d'animateur, d'éducateur des activités physiques et sportives, d'éducateur de jeunes enfants, d'assistant de conservation du patrimoine et des bibliothèques et de technicien. Or l'extension du bénéfice du RIFSEEP aux corps d'éducateurs de jeunes enfants et d'assistants de conservation du patrimoine et des bibliothèques et des techniciens de la fonction publique d'État n'a été prévue respectivement qu'au 1^{er} juillet 2017, 1^{er} septembre 2017 puis en dernier lieu au 1^{er} janvier 2020 (arrêté interministériel du 27 décembre 2016 modifié par l'arrêté du 10 décembre 2018).

Enfin, pour les agents de la catégorie C, la délibération de la commune vise les emplois d'adjoint administratif, d'adjoint d'animation, d'agent spécialisé des écoles maternelles (ATSEM), d'agent de maîtrise, d'adjoint technique, d'auxiliaire de soins et d'auxiliaire de puériculture. Or les emplois d'auxiliaires de soins et d'auxiliaires de puériculture de la fonction publique d'État ne bénéficient pas du dispositif, un réexamen de leur situation étant prévu au plus tard le 31 décembre 2019 (arrêté du 27 décembre 2016).

Dans sa réponse, l'ordonnateur précise que des modifications devraient être apportées en 2019 sur les anomalies observées par la chambre.

En conclusion, la mise en œuvre du RIFSEEP au 1^{er} janvier 2017 au profit des cadres d'emplois des ingénieurs, des éducateurs des jeunes enfants, des assistants de conservation du patrimoine et des bibliothèques, des techniciens, des auxiliaires de soins et de puériculture contrevient au principe de légalité et de parité.

D. La mesure du temps de travail

1. La mise en place de l'ARTT

La réglementation relative au temps de travail dans la fonction publique territoriale est fixée par les dispositions du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 qui renvoie pour l'essentiel au décret n° 2000-815 du 25 août 2000 sur l'aménagement et la gestion du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature.

La durée de travail des agents publics est soumise au droit commun. À plein temps, hors sujétions particulières, heures supplémentaires, astreintes et rémunérations au « forfait jours », les fonctionnaires doivent effectuer une durée de travail légale de 1 607 heures par an.

Or, jusqu'en 2016, aucune délibération n'a introduit et défini les nouvelles dispositions en matière d'aménagement et de réduction du temps de travail applicables aux agents de la commune.

L'organisation actuelle est régie par une délibération du 25 février 2016 qui adopte le règlement intérieur du personnel communal. Outre des droits à congés annuels fixés à 25 jours par agent selon les dispositions du statut de la fonction publique territoriale, la ville de Lillebonne a ajouté 6 jours de « *droits acquis* », soit un total de 31 jours de congés annuels par agent.

Le bilan social 2015 indique que 83 % des agents travaillent selon un cycle hebdomadaire (soit 35 heures sur 5 jours travaillés, soit 7 heures/jour).

En conséquence, l'octroi de 6 jours de « *droits acquis* » conduit, pour ces agents, à une durée annuelle de travail de 1 498 heures au lieu des 1 607 heures légales (cf. annexe 2), soit un surcoût de l'ordre de 440 000 € par an (sur la base du coût d'un agent en 2017 de 37 341 €) correspondant à environ 12 emplois à temps plein.

La chambre prend acte que le conseil municipal a désormais instauré, par sa délibération du 13 décembre 2018, un nouveau règlement intérieur applicable à l'ensemble des agents de la collectivité et une durée de travail conforme aux dispositions législatives.

2. Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires

Sur la période sous revue, le nombre d'heures supplémentaires réalisées par les agents communaux diminue de 41,6 % et, conséquemment, le montant des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) versées à ce titre affiche une diminution de 25,6 %.

Tableau n° 2 : Évolution des heures supplémentaires

	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution
Nombre IHTS	6 679,00	5 706,00	4 570,00	4 450,00	3 897,00	-41,65 %
Montant	107 431,10 €	103 009,15 €	87 078,33 €	81 930,98 €	79 903,90 €	-25,62 %

Source : commune de Lillebonne

Dans une délibération du 24 septembre 2009, la commune de Lillebonne a décidé que « *peuvent percevoir les indemnités horaires pour travaux supplémentaires, les agents des cadres d'emplois de catégories C et B lorsque leurs missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires.* »

La formulation ainsi retenue apparaît par trop générale en ce sens qu'elle ne fixe pas précisément la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires, en contradiction avec les dispositions de l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales.

Par ailleurs, la délibération précitée rappelle, conformément au décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux IHTS, que ces indemnités ne peuvent, sauf circonstances exceptionnelles, dépasser 25 heures au titre d'un même mois.

Cette disposition n'est pas toujours respectée par la commune malgré une amélioration significative sur la période (2 401,02 € d'IHTS supérieures à 300 heures annuelles concernant six agents en 2013 contre 300 € en 2017 pour un agent). En effet, dès lors qu'un contingent annuel de 300 heures supplémentaires est dépassé, on en déduit que le plafond mensuel de 25 heures est également dépassé.

La chambre rappelle que l'indemnisation des heures supplémentaires ne constitue pas un droit et qu'il appartient à l'autorité territoriale d'opter entre récupération du temps passé à les accomplir et indemnisation.

Elle prend acte qu'une délibération devrait être adoptée en 2019 pour préciser les cadres d'emplois concernés par la mise en œuvre des IHTS et note qu'un dispositif de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies par ses agents devrait être mis en œuvre dès 2019, conformément au 2° de l'article 2 du décret du 14 janvier 2002.

VII. LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS

A. La politique de subventionnement

Le montant des subventions de fonctionnement, versées à des tiers, demeure stable sur la période contrôlée et représente 16 % des charges de gestion de la ville en 2017.

Sur ce dernier exercice, le montant total de ces dépenses excède 2,2 M€, dont 38 % au profit du centre communal d'action sociale (863 765 €) et 50 % (1 138 974 €) au bénéfice de trois associations : l'association culturelle Juliobona (681 334 €), l'union sportive de Lillebonne (321 735 €) et la maison des jeunes et de la culture (135 905 €).

Depuis 2014, la commune s'est engagée dans une politique de contrôle des associations recevant plus de 100 000 € par an de subventions, dans le respect des textes législatifs. Pour chacune des trois associations précitées, des audits diligentés par la commune ont été effectués ou sont en cours avec comme axes d'amélioration proposés des recommandations en matière de gestion et d'organisation.

La commune veille également à l'accompagnement des dirigeants dans la gestion de leur association. Des formations financées par la collectivité sont délivrées par des prestataires extérieurs dans le cadre de conventions d'objectifs et de moyens.

Selon la chambre, de telles actions sont de nature à améliorer la performance des structures concernées et à s'assurer du bon emploi des fonds publics.

B. Les conventions signées avec les principales associations

1. Une transparence financière à améliorer

Courant 2017 et 2018, la commune s'est engagée dans une refonte de ses conventions d'objectifs et de moyens.

Les conventions d'objectifs et de moyens en cours avec l'association culturelle Juliobona, l'union sportive de Lillebonne et la maison des jeunes et de la culture sont établies pour une durée de trois ans. Elles intègrent désormais une évaluation financière plus précise et complète des avantages en nature octroyés à chacune d'entre elles par la collectivité : mise à disposition de locaux et d'équipements municipaux, de personnels de la commune, prêt de véhicules.

Toutefois, ces avantages en nature ne sont pas complètement retranscrits dans les comptes administratifs annuels.

Ainsi, pour les trois principales associations, les valorisations de l'utilisation gratuite de locaux communaux et de la mise à disposition de six agents à temps complet (cinq agents pour l'association culturelle Juliobona et un pour la maison des jeunes et de la culture) ne figurent pas dans les annexes dédiées des comptes administratifs.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a précisé qu'elle s'était engagée, conformément aux dispositions légales, au contrôle et à l'accompagnement des associations.

Dans un souci de transparence, l'incidence financière de telles mises à disposition serait à mentionner dans les annexes aux comptes administratifs, inscription à laquelle s'engage la commune dès 2019.

2. La participation des élus aux délibérations relatives aux associations

Les délibérations accordant les subventions aux associations et approuvant leurs conventions d'objectifs et de moyens mentionnent que « *les élus ne prennent pas part au vote des subventions attribuées aux associations ou organismes dont ils sont membres.* »

La chambre estime que cette mention est insuffisante. En effet, le registre des délibérations ne précise pas le nom des élus n'ayant pas pris part au vote et, par voie de conséquence, il n'existe aucune preuve formelle de l'absence de vote des élus concernés.

La chambre recommande à la commune de veiller à ce que le registre des délibérations mentionne nominativement les absences de vote d'une part, et de présence physique des élus concernés d'autre part, mentions auxquelles l'ordonnateur s'est engagé.

ANNEXES

- Annexe n° 1 : Situation financière 2013 à 2017 et effectifs communaux
- Annexe n° 2 : Évaluation du coût de la mise en œuvre du temps de travail inférieur à 35 heures

Annexe n° 1 : Situation financière 2013 à 2017 et effectifs communaux

SOLDES DE GESTION (en euros)	2013	2014	2015	2016	2017	2017/2013
Produits de gestion (A)	18 098 522	17 587 697	17 639 553	16 939 189	17 327 285	-4,2 %
Charges de gestion (B)	14 420 160	14 631 954	14 285 735	14 166 040	14 424 075	0,0 %
Excédent brut de fonctionnement (A - B)	3 678 362	2 955 743	3 353 818	2 773 149	2 903 210	-21,0 %
+ solde des opérations financières	-617 551	-553 333	-489 695	-418 302	-411 728	-33,3 %
+ solde des opérations exceptionnelles	72 122	23 481	58 132	48 106	104 928	45,5 %
= Capacité d'autofinancement brute (CAF brute)	3 132 933	2 425 891	2 922 255	2 402 953	2 596 410	-17,1 %
- Annuité en capital de la dette	1 819 651	1 836 858	1 586 740	1 211 939	1 245 026	-31,6 %
= CAF nette ou disponible (C)	1 313 282	589 033	1 335 515	1 191 014	1 351 384	2,9 %
Recettes d'investissement hors emprunt (D)	1 694 485	1 329 876	1 354 244	451 127	377 899	-77,7 %
= Financement propre disponible (C + D)	3 007 767	1 918 909	2 689 759	1 642 141	1 729 283	-42,5 %
- Dépenses d'investissement hors rbt. d'emprunts	4 080 397	2 776 330	3 065 582	2 588 909	1 915 637	-53,0 %
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement (E)	-1 072 630	-857 421	-375 823	-946 768	-186 354	-82,6 %
+ Nouveaux emprunts	2 104 892	0	300 000	1 200 000	0	-100,0 %
Encours de dette au 31/12	15 418 520	13 623 840	12 342 162	12 321 902	11 068 616	-28,2 %

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion.

Capacité de désendettement	2013	2014	2015	2016	2017	2017/2013
Encours de la dette au 31/12	15 418 520	13 623 840	12 342 162	12 321 902	11 068 616	-28,2 %
CAF brute au 31/12	3 132 933	2 425 891	2 922 255	2 402 953	2 596 410	-17,1 %
Capacité de désendettement en années (ratio Encours/CAF brute)	4,9	5,6	4,2	5,1	4,3	-13,4 %

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion.

Évolution des charges de personnel	2013	2014	2015	2016	2017	2017/2013
Charges de personnel	7 917 922	8 106 303	7 919 312	7 845 399	8 095 388	2,2 %
Évolution N/N-1	N/A	2,38 %	-2,31%	-0,93%	3,19 %	N/A
Évolution N/N-1 en valeur	N/A	188 381	-186 991	-73 913	249 989	N/A

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion.

Évolution des effectifs	2013	2014	2015	2016	2017	2017/2013
Agents titulaires	182,4	207,6	201,3	202,7	193,2	5,9 %
Agents non titulaires	15,2	6,0	4,4	5,0	16,8	10,3 %
Total	197,6	213,6	205,7	207,7	210,0	6,3 %

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données fournies par la ville (données arrondies).

Annexe 2 : Évaluation financière du coût de la mise en œuvre d'un temps de travail inférieur à 35 heures

	Année 2017
Jours calendaires	365
Samedis et dimanches	110
Jours fériés ne tombant ni un samedi ni un dimanche	10
Jours ouvrés	245

Total charges nettes du compte 64	7 841 988,1
Nombre d'ETP au 31/12	210,0
Cout d'un agent (= 1 ETP) en 2017	37 341,0

Au 31 décembre de l'année.

Nombre d'ETP fin 2017 (210,01 ETP au 31/12/2017)	a	174,0
Durée hebdomadaire de travail de la collectivité (en heures)	b	35
Jours ouvrés annuels 2017	c	245
Nombre de jours de congés annuels accordés par la collectivité	d	31
Décompte annuel (Nombre de jours travaillés dans la collectivité)	e=d-c	214
Conversion hebdomadaire (en heures)	f=e*7	1 498
Durée légale du travail en heures	g	1 607
Différence en heures pour un agent	h=g-f	-109
Soit en nombre de jours pour un agent	i=f/7	-15,5
Soit pour l'ensemble de la collectivité (en nombre d'heures)	j=h*a	- 18 966,00
En ETP	k=j/g	- 11,8
Valorisation estimée = cout d'un agent x Effectif ETP manquant	= k*cout	- 440 624,0

83 % des agents travaillent sur un cycle hebdomadaire de 35 heures sur 5 jours travaillés, soit 7 h /jour : 83 % x 210,01 ETP soit 174,31 ETP arrondis à 174

25 congés + 6 jours attribués par la commune

7 heures par jour travaillé

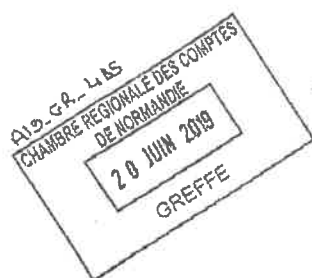
= - 11,80 x 37 341,02

Source : chambre régionale des comptes.

Rappel des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières :

...
Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.
...

Réponse de M. Leroux



Direction Générale des Services
Secrétariat Général
JR-C68 06/2019

V/Réf: VCh-DGR-19-106

Affaire suivie par :
Jeremy ROSEAU, Directeur Général des Services

Objet :
Gestion de la Commune de Lillebonne
Exercices 2013 à 2017
Rapport d'observations définitif

Lettre recommandée avec AR.

Monsieur Christian MICHAUT
Président
CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

21 rue Bouquet
CS 11110
76 174 ROUEN Cedex

Le 18 juin 2019

Monsieur le Président,

Lors de sa séance du 30 avril 2019, la Chambre régionale des comptes Normandie a arrêté ses observations sur la gestion de la commune de Lillebonne, pour les exercices 2013 à 2017. Celles-ci ont fait l'objet d'un rapport définitif, reçu en Mairie le 28 mai dernier.

Comme vous m'y invitez et en application des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, j'ai l'honneur de vous apporter quelques éléments de réflexion qui permettront d'éclairer la chambre sur les points relevés dans le rapport.

II) PRESENTATION DE LA COMMUNE

Dans la partie du rapport consacrée à la présentation de la Ville de Lillebonne, il est fait mention d'une diminution de la population Lillebonnaise entre 2013 et 2015, portant celle-ci de 9 342 à 8 963 habitants sur cette période. Ces chiffres sont erronés. Ils correspondent en réalité aux années 2008 et 2015.

Les chiffres officiels communiqués par l'INSEE pour 2013 font état d'une population de 8 972 habitants. La population municipale entre 2013 et 2015 est donc restée stable.

VILLE DE LILLEBONNE

HÔTEL DE VILLE - ESPLANADE FRANÇOIS MITTERRAND - B.P. 20071 - 76170 LILLEBONNE
Tél 02 32 84 50 50 - Fax 02 32 84 52 99 - lillebonne.fr - contact@lillebonne.fr

III) LA FIABILITE DES COMPTES

J'ai pris bonne note des observations concernant l'inscription erronée de deux dépenses en *restes à réaliser*. Celles-ci ont été régularisées, sans délai, par les services qui, comme vous le soulignez justement, tiennent la comptabilité d'engagement avec beaucoup de rigueur.

De même, les écarts d'encours de dette inscrits au compte administratif et au compte de gestion, ont également fait l'objet d'un rapprochement d'écriture avec les services du Comptable Public. Pour rappel, ces écarts concernent deux emprunts anciens contractés en 1985 et 2011.

IV) LA SITUATION FINANCIERE

La Chambre a constaté que, dans un contexte de réduction massive des dotations de l'Etat, la Ville de Lillebonne a su prendre les bonnes décisions de gestion afin de conserver les marges de manœuvre budgétaires nécessaires à son développement futur. Je relève avec satisfaction que les efforts continus de maîtrise des dépenses et de la dette, certes difficiles et parfois impopulaires, portent aujourd'hui leurs fruits et permettront d'avoir une situation financière solide en fin de mandat.

V) LA MAISON DE L'ENFANCE ET DE LA FAMILLE

La Chambre régionale des comptes a relevé l'exigence dont fait preuve la collectivité dans ses procédures de passation des marchés publics, en particulier en mettant en place une procédure stricte pour les marchés inférieurs à 15 000 €. Néanmoins, concernant les travaux de la *Maison de l'Enfance et de la Famille*, elle a noté qu'une analyse insuffisante de la charpente par la maîtrise d'œuvre, associée à des enjeux opérationnels importants, avait conduit la Commune à adopter une procédure non conforme aux principes de la commande publique. Même si, comme l'indique la Chambre, l'incidence financière reste modeste, elle donnera lieu à des correctifs futurs, conformément à la démarche d'amélioration continue instituée depuis 2014.

La Chambre a, par ailleurs, souligné la maîtrise du budget de fonctionnement prévisionnel de la *Maison de l'enfance et de la famille*. Les études financières prospectives internes ont, en effet, validé la pertinence de mutualiser plusieurs structures afin d'offrir aux familles Lillebonnaises de nouveaux services de proximité.



VI) LE REGIME INDEMNITAIRE ET LE TEMPS DE TRAVAIL

Je prends acte des observations de la Chambre concernant l'irrégularité du complément indemnitaire institué par la collectivité en 1984. Je souhaite préciser que ce dispositif a été abrogé, par délibération du Conseil Municipal en date du 8 décembre 2016 instituant le *Régime Indemnitaire tenant compte des Fonctions, des Sujétions, de l'Expertise et de l'Engagement professionnel* (RIFSEEP).

La mise en œuvre de ce nouveau régime indemnitaire a, elle aussi, fait l'objet de quelques observations de la Chambre Régionale des Comptes. Elles seront prises en compte lors du travail de refonte du RIFSEEP qui sera initié en fin d'année 2019.

Il me semble néanmoins utile de rappeler que la retranscription locale du RIFSEEP a été complexifiée par les difficultés et la lenteur de déploiement du RIFSEEP au sein de la fonction publique d'Etat. Ce point est d'ailleurs dénoncé, depuis plusieurs années, aussi bien par les associations d'élus que par les partenaires sociaux et les agents publics.

En effet, le RIFSEEP, institué par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 n'est toujours pas totalement déployé au sein de la fonction publique d'Etat !

Certains cadres d'emploi sont toujours en attente de la parution des arrêtés interministériels, cinq ans après la parution du décret qui prévoyait pourtant dans son préambule, que « *ce régime indemnitaire (...) a vocation à remplacer les autres régimes indemnitaires de même nature au plus tard le 1er janvier 2017 pour tous les corps de fonctionnaires de l'Etat* »...

Cette mise en œuvre incomplète va à l'encontre de l'esprit même du RIFSEEP, à savoir l'harmonisation des régimes indemnitaires, la valorisation de l'engagement professionnel des agents et l'égalité de traitement entre les fonctionnaires.

En ce qui concerne le temps de travail au sein de la collectivité, la Chambre a noté, d'une part, des écarts entre le temps de travail appliqué au sein des services municipaux et le temps de travail légal et, d'autre part, une formulation insuffisamment précise de la délibération du 24 septembre 2009 fixant les modalités de mise en œuvre des heures supplémentaires.

Le non-respect du temps de travail légal s'explique par d'anciennes dispositions locales, datant de 1982, qui octroyaient aux agents de la collectivité six jours de congés annuels, en plus des congés légaux. La Chambre a chiffré le montant de ces congés extra-légaux à 440 624 € par an. Ce montant m'apparaît surévalué. Selon mes calculs, le surcoût annuel de ces six jours de congés supplémentaires est de 175 502 €, selon les modalités suivantes :



Durée légale du temps de travail (a)	1 607 heures
Nombre de jours de congés extra-légaux (b)	6 jours
Soit nombre d'heures non travaillées (c = b*7 heures)	42 heures
Soit une durée théorique du temps de travail dans la collectivité (d = a-c)	1 565 heures
Nombre d'ETP bénéficiant de ces congés extra-légaux (sur un total de 210 ETP) (e)	174 ETP
Nombre total d'heures non travaillées au sein de la collectivité (f=c*e)	7 308 heures
Soit, en ETP (g = f/d)	4,7 ETP
Coût moyen d'un ETP (h)	37 341 €
Coût total des congés extra-légaux (i = g*h)	175 502 €

Malgré cette divergence d'appréciation du coût de cette mesure locale, j'ai demandé au Conseil Municipal d'approuver la mise en conformité du règlement du temps de travail aux dispositions législatives en vigueur. Le nouveau règlement a ainsi été approuvé, à l'unanimité, par délibération en date du 13 décembre 2018.

Concernant les heures supplémentaires, la Chambre soulève une *amélioration significative* du volume de celles-ci malgré un règlement interne dont la formulation est jugée trop générale. Celui-ci sera donc précisé dans une prochaine délibération et ce, parallèlement au déploiement, au sein des services, d'une gestion automatisée du temps de travail (prévue au dernier trimestre 2019).

VII) LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS

La Chambre Régionale des Comptes a relevé la politique volontariste de la commune en faveur du tissu associatif (1,3 millions d'euros de subventions – hors avantages en nature non valorisés). Elle a également constaté que, dans une démarche de bonne gestion des deniers publics, la collectivité mène une stratégie cohérente et ambitieuse d'accompagnement des dirigeants associatifs, que ce soit dans le cadre d'audits (pour les associations les plus importantes) ou encore de formations pour les bénévoles.



Enfin, je vous confirme que des correctifs seront apportés lors de la rédaction des délibérations relatives à l'attribution des subventions aux associations dont font partie des élus.

Je vous souhaite bonne réception de ces précisions et vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de ma considération distinguée.



Le Maire,

Philippe LEROUX.

