



Commune d'ARPAJON SUR CERÉ

CANTAL

CONSEIL MUNICIPAL

Séance du lundi 20 avril 2026

Date de la convocation: 07/04/2026

vingt avril deux mille vingt-six l'assemblée régulièrement convoquée, s'est réunie sous la présidence de Isabelle LANTUEJOUL

Membres en exercice

: 29

Présents : 24

Présents non votant :

0

Votants: 29

Pour: 29

Contre: 0

Abstentions: 0

Présents : Isabelle LANTUEJOUL, Julien VIDALINC, Christophe MALZAC, Nathalie CHABOT, Nathalie SERONIE, Philippe MARIOU, Geneviève ROLLAND, Guy SAINTE-MARIE, Nathalie BESSIERES, David LOPEZ, Céline CLUSE-BARBET, Michel ANDRIEU, Jean-Michel LAPARRA, Sylvie COURCHINOUX, Jean-François BRUEL, Corinne SALLE, Maxime CARIOLATO, Nathalie LEGER, Guillaume PIERRE, Sandy MEYNIEL, Roger BARRIER, Pierre FABREGUES, Gérard FAU, Armelle DE THOMAS

Présents non votant :

Représentés: Joëlle MAZET représentée par Guy SAINTE-MARIE, Léo PONS représenté par Céline CLUSE-BARBET, Marie-Laure ANDRIEU représentée par Nathalie CHABOT, Julie FRAYSSE représentée par Christophe MALZAC, Aymar RAMBAUD représenté par Julien VIDALINC

Excusés:

Absents:

Secrétaire de séance: Maxime CARIOLATO

D_2026_048

Objet : CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES AUVERGNE-RHONES
ALPES-COMMUNICATION DU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
RELATIF AU CONTROLE DES COMPTES ET DE LA GESTION DE LA COMMUNE
POUR LES EXERCICES 2019 ET SUIVANTS

Vu le Code général des collectivités territoriales,

Vu le code des juridictions financières,

Considérant que les chambres régionales des comptes exercent à titre principal, sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics, une triple compétence de jugement des comptes des comptables publics, d'examen de la gestion et de contrôle budgétaires ; qu'elles ont aussi une mission d'évaluation des politiques publiques et des conditions de leur mise en œuvre au niveau local par leur contribution aux enquêtes thématiques diligentées par la Cour des comptes ;

Considérant que le contrôle a été engagé par lettre du 15 octobre 2024 adressé à Madame Isabelle LANTUEJOUL, maire de la commune depuis le 27 mai 2020 et que son prédécesseur sur la période contrôlée, Monsieur Michel ROUSSY, a également été informé de l'ouverture du contrôle par lettre du 18 octobre 2024, et le comptable public avisé par lettre du 15 octobre 2024 ;

Considérant que l'entretien préalable à la formulation d'observations, prévu par l'article L.243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 24 janvier 2025 avec le maire et le 28 janvier 2025 avec son prédécesseur ;

Considérant que le magistrat a demandé la communication d'un certain nombre de documents (délibérations, arrêtés, contrats, marchés...) sur place mais aussi de manière dématérialisée ; que l'analyse a été menée entre février et août 2025 en s'appuyant sur l'envoi de questionnaires et sur l'échange avec la direction générale ;

Considérant que les observations provisoires de la chambre ont été adressées le 15 juillet 2025 à Madame le Maire en fonction et le 20 juillet 2025 à son prédécesseur ; des extraits ont également été transmis du 15 au 22 juillet 2025 aux tiers mis en cause ;

Considérant que seule Madame le Maire en exercice a adressé une réponse écrite ensuite des observations provisoires de la chambre ;

Considérant qu'après avoir examiné cette réponse écrite la chambre a arrêté ses observations définitives lors de sa séance du 25 septembre 2025 ;

Considérant que par lettre du 14 novembre 2025 Madame le Maire en exercice a transmis à la chambre une réponse à ces observations définitives, qui y a été annexée ;

Considérant que le rapport d'observations définitives a été arrêté par la chambre régionale des comptes et officiellement notifié à la commune par courrier du 31 mars 2026 ;

Considérant que conformément aux articles L.243-6 et R.243-13 du code des juridictions financières, le rapport d'observations définitives est communiqué, aujourd'hui et dans le cadre de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante, aux membres du conseil municipal ; que la transmission du rapport donne lieu à un débat ;

Considérant que conformément à l'article L.243-6 du code des juridictions financières, ce n'est qu'après la réunion du conseil municipal que le rapport d'observations définitives, accompagné de la réponse de Madame le Maire, devient un document communicable à toute personne qui en fait la demande ;

Considérant qu'il est proposé au conseil municipal de bien vouloir débattre du contenu de ce rapport et de la réponse de Madame le Maire et d'en prendre acte ;

Vu le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes et la réponse de Madame le Maire sur le contrôle des comptes et de la gestion de la commune concernant les exercices 2019 et suivants, ci-annexés,

Vu le débat qui s'est tenu en séance sur le rapport et sa réponse,

Le conseil municipal, l'exposé du rapport entendu, après en avoir délibéré ;

Prend acte de la tenue d'un débat sur le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhones-Alpes et la réponse de Madame le Maire sur le contrôle des comptes et de la gestion de la commune concernant les exercices 2019 et suivants ;

Prend acte du rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhones-Alpes et la réponse de Madame le Maire sur le contrôle des comptes et de la gestion de la commune concernant les exercices 2019 et suivants, annexés à la présente délibération ;

Dit que la présente délibération sera transmise à Monsieur le Préfet du Cantal.

Le Secrétaire de séance

Acte rendu exécutoire
après dépôt en Préfecture
le
et publié ou notifié le

Au registre sont les signatures,
Pour extrait certifié conforme
Le Maire



Isabelle LANTUEJOUL

Date de transmission de l'acte: 22/04/2026
Date de reception de l'AR: 22/04/2026

015-211500129-D_2026_048-DE
A G E D I

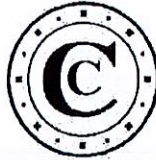


**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE**

**COMMUNE D'ARAJON-SUR-CÈRE
(Cantal)**

Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 25 septembre 2025



COMMUNICATION
DES RAPPORTS D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
DE LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
À L'ASSEMBLÉE DÉLIBÉRANTE
COMMUNE D'ARPAJON-SUR-CÈRE

À RETOURNER DANS LES MEILLEURS DÉLAIS A LA

Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes
124, Boulevard Vivier Merle
CS 23624
69503 LYON CEDEX 03

Courriel : auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr

Nom de la collectivité territoriale, de l'établissement public ou de l'organisme :

Commune d'Arpajon-sur-Cère

Conformément aux dispositions des articles L. 243-6 et R. 243-14 du code des juridictions financières, le présent rapport d'observations définitives sera porté à la connaissance de l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion, qui se tiendra le :

..... 26 avril 2026

Le procès-verbal de la séance de l'assemblée délibérante au cours de laquelle il aura été procédé à la communication du rapport vous sera transmis aussitôt après celle-ci.

Fait à ... ARPAGON SUR CERE

Le ... 07/04/2026

Le représentant légal,

Le Maire,
I. LANTUEJOUL

AVANT-PROPOS

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Arpajon-sur-Cère pour les exercices 2019 et suivants, en veillant à inclure les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 15 octobre 2024 adressée à Mme Isabelle Lantuéjoul, maire de la commune depuis le 27 mai 2020. Son prédécesseur sur la période contrôlée, M. Michel Roussy, a également été informé de l'ouverture du contrôle par lettre du 18 octobre 2024, et le comptable public avisé par lettre du 15 octobre 2024.

L'entretien préalable à la formulation d'observations, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, a eu lieu le 24 janvier 2025 avec le maire et le 28 janvier 2025 avec son prédécesseur.

Les observations provisoires de la chambre ont été adressées le 15 juillet 2025 à Mme Lantuéjoul, maire en fonctions, et le 20 juillet 2025 à M. Roussy, son prédécesseur. Des extraits ont également été transmis les 15, 16, 17, 18 et 22 juillet 2025 aux tiers mis en cause.

Après avoir examiné la seule réponse écrite reçue, adressée par la maire d'Arpajon-sur-Cère, la chambre a arrêté les observations définitives présentées ci-après, lors de sa séance du 25 septembre 2025.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS.....	8
INTRODUCTION.....	9
1 LA GOUVERNANCE	9
1.1 Le fonctionnement du conseil municipal et les délégations.....	9
1.2 Les indemnités de fonction des élus.....	10
1.3 L'organisation communale.....	12
1.4 Les dépenses liées aux fonctions électives.....	13
1.4.1 Les frais de mission des élus.....	13
1.4.2 Les frais de réception et de restauration.....	15
2 LES RELATIONS AVEC LES ORGANISMES TIERS	16
2.1 Les relations avec l'intercommunalité	16
2.1.1 Les compétences de la CABA.....	16
2.1.2 L'attribution de compensation	17
2.2 L'attribution des subventions aux organismes tiers privés	18
2.2.1 Les relations avec les associations	18
2.2.2 Les relations avec l'association du Centre social et culturel.....	19
3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET DÉPENSES ASSIMILÉES.....	24
3.1 L'organisation de la fonction ressources humaines	24
3.2 Les données sociales	24
3.3 Le temps de travail et l'absentéisme	26
3.4 Le régime indemnitaire	27
3.4.1 La mise en œuvre du RIFSEEP.....	27
3.4.2 Les heures supplémentaires et les astreintes	29
3.5 Les avantages en nature.....	31
3.6 Les frais de mission des agents	32
3.7 Le collaborateur de cabinet	32
3.8 Le recrutement du directeur général des services	33
4 LA COMMANDE PUBLIQUE	35
4.1 L'organisation générale de la fonction achats.....	35
4.2 La vérification du respect des règles de computation des seuils.....	37
4.3 Le contrôle des marchés publics	38
4.4 La publication des données essentielles	39
5 LA QUALITÉ DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE.....	40
5.1 La qualité de l'information budgétaire et financière	41
5.1.1 La publicité des données financières.....	41
5.1.2 La qualité des prévisions budgétaires et les taux d'exécution	41

5.1.3 La fiabilité des documents budgétaires et de leurs annexes.....	42
5.2 La fiabilité des comptes.....	43
5.2.1 La détermination et l'affectation des résultats	43
5.2.2 La tenue de la comptabilité d'engagement.....	43
5.2.3 Le suivi du patrimoine et des comptes d'immobilisations.....	44
5.2.4 Les amortissements et les provisions	45
5.2.5 Le rattachement à l'exercice des charges et des produits.....	45
6 LA SITUATION FINANCIÈRE	46
6.1 La formation de l'autofinancement	46
6.1.1 L'évolution des produits de gestion	46
6.1.2 L'évolution des charges de gestion	50
6.1.3 La capacité d'autofinancement.....	50
6.2 Le financement des investissements.....	51
6.3 L'analyse bilantielle	52
6.3.1 L'endettement.....	52
6.3.2 Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie.....	52
7 LE SERVICE COMMUNAL DE TRANSPORT SCOLAIRE	53
7.1 La délégation de la compétence en matière de transport scolaire	53
7.2 Le budget annexe du transport scolaire	55
ANNEXES	58

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Arpajon-sur-Cère pour les exercices 2019 et suivants.

Commune du Cantal, limitrophe d'Aurillac, Arpajon-sur-Cère compte 6 315 habitants. Son territoire est particulièrement étendu. Elle est membre de la communauté d'agglomération du bassin d'Aurillac (CABA), d'une population totale de 56 066 habitants et fédérant 25 communes, dont la ville centre d'Aurillac.



Source : www.geoportail.gouv.fr.

Une gouvernance globalement satisfaisante malgré plusieurs anomalies

La gouvernance de la commune d'Arpajon-sur-Cère s'inscrit dans le cadre juridique applicable : le conseil municipal se réunit régulièrement et le maire rend compte des décisions qu'il a prises dans le cadre de sa délégation de compétence. Cependant des anomalies ont été décelées, quant au dépassement de l'enveloppe globale des indemnités de fonction versées aux élus, à l'absence de mandats spéciaux délivrés préalablement à l'exécution des missions et demandes de remboursement de frais, ou encore aux insuffisances de justification des frais relatifs aux fêtes et cérémonies.

La commune consacre des moyens financiers et matériels significatifs en soutien du tissu associatif local. La chambre l'appelle toutefois à mettre fin au partenariat historique noué avec une association, qui perçoit de l'ordre de 80 % du montant total de subventions allouées chaque année par la commune et dont le cadre conventionnel des relations méconnaît les règles de la commande publique.

Une gestion des ressources humaines à améliorer

L'organisation et la gestion des ressources humaines repose pour l'essentiel sur un seul agent, point de vulnérabilité en cas d'absence prolongée de ce dernier.

La chambre n'a pu reconstituer, ni analyser avec certitude l'évolution des effectifs sur la base des données et renseignements communiqués par la collectivité. Celles-ci présentent en effet des incohérences et ne permettent donc pas aux élus de disposer d'une information pertinente en matière de gestion des ressources humaines, ni à l'exécutif d'assurer le pilotage des emplois et des effectifs.

Le temps de travail, comme le régime indemnitaire sont désormais inscrits dans le cadre juridique de référence, à l'exception des modalités d'indemnisation des heures supplémentaires. Celles-ci demeurent irrégulières dès lors que la commune n'a pas déterminé la liste des emplois éligibles à la réalisation d'heures supplémentaires et qu'elle n'a pas déployé de dispositif de contrôle automatisé du temps de travail.

Enfin, les conditions de recours à un agent contractuel pour occuper les fonctions de directeur général des services ne respectent pas les principes de gestion de la fonction publique.

Une gestion budgétaire et comptable à fiabiliser

La qualité de l'information budgétaire et comptable de la commune peut être améliorée, notamment, en matière de suivi et détermination des restes à réaliser, de tenue de la comptabilité d'engagement, de fiabilité des documents budgétaires et de suivi de son patrimoine, méritent en particulier d'être consentis.

S'agissant de la commande publique, la chambre identifie plusieurs enjeux majeurs : déploiement d'une codification des familles d'achats, définition de règles internes de passation des marchés, renforcement des procédures d'achats, toutes améliorations susceptibles de corriger les carences de gestion observées, déjà objet de critique au terme du précédent contrôle de la chambre. Globalement sa mise en œuvre exige plus d'attention, plusieurs insuffisances affectant directement la régularité des marchés passés par la commune ayant été constatées.

Une situation financière équilibrée, mais présentant des points récents de fragilité

Si la situation financière d'Arpajon-sur-Cère ne présentait pas de points d'attention particuliers jusqu'en 2023, plusieurs motifs d'alerte sanctionnent la gestion de l'exercice 2024. Ainsi, de 2019 à 2023, la progression des produits de gestion a été alimentée par le produit de la fiscalité locale et les dotations de l'État. Elle a permis d'absorber l'augmentation régulière des charges de gestion et de dégager une capacité d'autofinancement de bon niveau. Sur la même période, le fonds de roulement a pu se reconstituer après avoir été fortement sollicité en 2019, du fait de dépenses d'investissement élevées à financer. Mais depuis 2024, l'érosion des produits de gestion affecte peu à peu la capacité d'autofinancement, alors que la commune accentue son effort d'investissement.

Pour mener à bien les projets d'investissement à venir et assurer le renouvellement des équipements, la commune sera amenée à arbitrer, à très court terme, entre recours à l'emprunt et mobilisation du levier fiscal (auquel elle a renoncé sur les derniers exercices) tout en sachant

mener une politique active de recherche de soutiens financiers auprès des principaux acteurs publics (État, région, intercommunalité, département, etc.).

Un service des transports scolaires à sécuriser juridiquement

La CABA a délégué à la commune d'Arpajon-sur-Cère, par voie de conventions renouvelées chaque année, plusieurs services relevant de la compétence en matière de transport scolaire pour les élèves des écoles maternelle et primaire.

Le maire a signé les conventions annuelles afférentes alors que ce dispositif d'intervention n'a jamais été soumis à l'approbation du conseil municipal. Le service est suivi dans le cadre d'un budget annexe tenu selon la nomenclature M43, alors que s'agissant d'un service public à caractère administratif, il relève de l'application de l'instruction budgétaire et comptable M57. En termes de résultats d'exploitation du service, le budget « transport scolaire » a enregistré d'une année à l'autre aussi bien des excédents, mis en réserves, que des déficits qui ont pu être couverts jusqu'à présent par les excédents reportés, sans sollicitation de l'intercommunalité porteuse de la compétence.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Adopter une délibération lorsqu'un mandat spécial doit être accordé à un conseiller municipal, conformément aux dispositions de l'article L. 2123-18 du code général des collectivités territoriales.

Recommandation n° 2 : Ne pas reconduire au 31 décembre 2027 le cadre conventionnel tissé depuis 2015 avec l'association du Centre social et culturel, en tant qu'il lui confie sans mise en concurrence la gestion du service public d'accueil de la petite-enfance.

Recommandation n° 3 : Fiabiliser et mettre en cohérence les données relatives aux emplois et effectifs de personnel.

Recommandation n° 4 : Préciser la liste des emplois susceptibles de donner lieu à la réalisation effective d'heures supplémentaires conformément aux exigences des décrets n° 2016-33 du 20 janvier 2016 et n° 2022-505 du 23 mars 2022 et, mettre en place un système automatisé de contrôle du temps de travail conformément au décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

Recommandation n° 5 : Se doter de règles internes en matière de commande publique.

Recommandation n° 6 : Respecter les règles de mise en concurrence, en définissant les catégories homogènes d'achats et en procédant à une appréciation de la valeur annuelle des fournitures ou des services.

Recommandation n° 7 : Respecter les obligations légales, procédant de l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales, en matière de publicité des données financières.

Recommandation n° 8 : Mettre en place une comptabilité d'engagement conformément aux exigences de l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales (précisées par l'instruction budgétaire et comptable M57).

Recommandation n° 9 : Appeler le conseil municipal à délibérer pour autoriser le maire à signer les conventions d'exploitation des services de transport scolaire conclues annuellement avec la communauté d'agglomération du bassin d'Aurillac, conformément au dernier alinéa de l'article R. 1111-1 du code général des collectivités territoriales.

Recommandation n° 10 : Appliquer la nomenclature M57 au budget des transports scolaires, service public de caractère administratif.

INTRODUCTION

Commune du département du Cantal, Arpajon-sur-Cère est limitrophe d'Aurillac, sa préfecture. Elle est membre de la communauté d'agglomération du bassin d'Aurillac (CABA), qui comprend 25 communes et compte 56 066 habitants.

La superficie de la commune d'Arpajon-sur-Cère (4 767 ha) est particulièrement étendue. Son territoire est contrasté, avec une partie très urbanisée et intégrée à l'agglomération d'Aurillac, et l'autre largement rurale et agricole.

Arpajon-sur-Cère, qui comptait 6 315 habitants lors du dernier recensement de 2021, est la seconde commune de la CABA en termes de population¹.

Pour la même année 2021, la médiane des revenus de ses habitants s'établissait à 23 500 €, pour 21 860 € relevés pour la commune d'Aurillac et 21 710 € pour l'ensemble du département du Cantal.

La commune dispose d'un budget de 7,5 M€ et emploie près de 70 agents.

Tableau n° 1 : Principales données financières au 31 décembre 2023

Recettes de fonctionnement	6 240 643 €	Recettes d'investissement	2 369 396 €
Dépenses de fonctionnement	5 371 509 €	Dépenses d'investissement	2 205 625 €
<i>dont charges de personnel</i>	<i>2 696 775 €</i>		
Résultat de fonctionnement	869 134 €	Effectifs pourvus	68,7 ETPT

Source : *Compte de gestion et compte administratif 2023 de la commune (budget principal)*

1 LA GOUVERNANCE

1.1 Le fonctionnement du conseil municipal et les délégations

Le conseil municipal est composé de vingt-neuf conseillers municipaux. Son fonctionnement, régulier, n'appelle pas d'observation.

Par délibération du 11 juin 2020, le conseil municipal a donné délégation permanente au maire, pour la durée du mandat, pour la plupart des compétences énumérées à l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dans sa rédaction alors en vigueur. La délégation n'a pas été révisée après la promulgation de la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, et ayant étendu le champ des délégations pouvant être accordées au maire.

¹ Toutes les données démographiques et économiques indiquées dans ce paragraphe ont été produites par l'INSEE et sont consultables sur son site internet.

Les délégations de fonction ou de signature accordées par le maire à ses adjoints, aux conseillers municipaux délégués et à certains agents de la commune ont été contrôlées ; elles n'appellent aucune observation de la chambre.

1.2 Les indemnités de fonction des élus

Les indemnités maximales pouvant être attribuées aux maires et adjoints sont déterminées par les articles L. 2123-23 et L. 2123-24 du CGCT. Elles procèdent de l'application, au traitement correspondant à l'indice brut terminal de la fonction publique², de taux plafonds qui sont fonction du nombre d'habitants de la commune. Pour une commune de l'importance d'Arpajon-sur-Cère, ces taux sont de 55 % pour le maire et de 22 % pour les adjoints, la somme des indemnités maximales ainsi calculées déterminant le niveau de l'enveloppe indemnitaire globale³.

Les indemnités des élus locaux suivent l'évolution du point d'indice de la fonction publique, étant automatiquement augmentées par l'effet de la revalorisation du point d'indice.

Le III de l'article L. 2123-24-1 du CGCT prévoit la possibilité d'attribuer une indemnité aux conseillers municipaux ayant reçu délégation de fonction du maire, sans pouvoir conduire à un dépassement de l'enveloppe indemnitaire globale.

Durant la période sous contrôle, le montant des indemnités de fonction versées aux élus municipaux a été déterminé par deux délibérations en date respectivement du 22 juin 2017 et du 11 juin 2020. La délibération du 22 juin 2017 a fixé le montant des indemnités versées au maire, aux adjoints et aux conseillers municipaux délégués à, respectivement, 50 %, 19 % et 6,5 % de l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique. Celle du 11 juin 2020 a fixé le montant des indemnités versées au maire, aux adjoints, au conseiller municipal délégué aux affaires sociales et aux autres conseillers municipaux délégués à, respectivement, 40 %, 19 %, 14 % et 6 % de l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique.

Le montant des indemnités attribuées aux élus a respecté l'enveloppe indemnitaire globale (cf. annexe n° 1), pour ce qui concerne la période de janvier 2019 à mai 2020.

En revanche, du mois de juin 2020 à janvier 2025, les indemnités totales versées mensuellement au maire, aux adjoints et aux conseillers délégués de la commune d'Arpajon-sur-Cère, sur le fondement de la délibération du 11 juin 2020, ont dépassé systématiquement l'enveloppe indemnitaire globale susceptible de leur être allouée mensuellement (cf. annexe n° 1). Il en est résulté sur la période un trop versé chiffré à 14 384,64 €, à raison de :

- 4 355,6 € de juin 2020 à janvier 2021 ;
- 5 288,53 € de février 2021 à juin 2022 ;
- 966,24 € de juillet 2022 à juin 2023 ;
- 980,04 € de juillet 2023 à décembre 2023 ;

² Entre janvier 2019 et décembre 2023 : IB 1027 – IM 830 ; à partir de janvier 2024 : IB 1027 – IM 835.

³ CE, 1^{er} juillet 2022, M. Nguyen et autres, n° 452223, B : le nombre d'adjoints devant être pris en compte dans le calcul du plafond mentionné au II de l'article L. 2123-24 du CGCT, d'une part, correspond au nombre d'adjoints exerçant effectivement leurs fonctions et non au nombre d'adjoints désignés en début de mandat en application de l'article L. 2122-2 du CGCT et, d'autre part, ne peut inclure de conseillers municipaux, fussent-ils délégués de fonctions précédemment exercées par un adjoint au maire.

- 492,84 € de janvier 2024 à juin 2024 ;
- 2 301,39 € de juillet 2024 à janvier 2025.

L'observation en ayant été faite durant le contrôle, le conseil municipal a fixé par délibération du 27 février 2025, portant effet au 1^{er} février 2025, à 17 % de l'indice brut terminal le montant des indemnités de fonctions des adjoints au maire, en sorte de contenir dans la limite légale le montant de l'enveloppe indemnitaire globale allouée aux élus municipaux. Aux termes de cette même délibération, le conseil municipal prend « *acte de l'engagement volontaire de chacun des élus concernés à régulariser la situation induite* » (par les versements indus) « *par un prélèvement mensuel sur les prochaines indemnités* ».

Sur la récupération des indemnités de fonction indûment versées

De jurisprudence établie, une décision administrative accordant un avantage financier crée des droits au profit de son bénéficiaire, alors même que l'administration avait l'obligation de refuser l'avantage consenti. Sous réserve de dispositions législatives ou réglementaires contraires, et hors le cas où il est satisfait à une demande du bénéficiaire, l'administration ne peut retirer une décision individuelle explicite créatrice de droits lorsqu'elle est illégale, que dans le délai de quatre mois suivant la prise de décision. En revanche, les mesures se bornant à procéder à la liquidation d'une créance, née d'une décision prise antérieurement, ne relèvent pas du cadre contraignant du retrait des actes créateurs de droit⁴.

Il s'ensuit que le versement indu d'indemnité de fonction à un élu constitue une décision créatrice de droit, qui ne peut être retirée après l'expiration d'un délai de quatre mois⁵. En l'absence de tout retrait intervenu en temps utile, les droits ainsi acquis par des conseillers municipaux font obstacle à ce que le maire émette des titres exécutoires, en vue de recouvrer les indemnités qui leur ont été indûment versées⁶.

Au surplus, l'annulation par la juridiction administrative d'une délibération, octroyant illégalement une indemnité de fonction à des élus, prive de base légale le versement des indemnités⁷. Par suite de l'annulation de la délibération emportant illégalement l'octroi des indemnités de fonction, la collectivité est fondée à exiger le remboursement des indemnités versées aux élus et à émettre à leur encontre des titres exécutoires⁸.

Dans le cas présent, la délibération du 11 juin 2020 n'a pas été retirée par le conseil municipal d'Arpajon dans le délai de quatre mois suivant son adoption. Elle n'a pas plus donné lieu à recours porté auprès de la juridiction administrative et à décision d'annulation. Par suite, la commune ne peut émettre de sa propre initiative des titres exécutoires à l'encontre des élus, aux fins de récupérer le montant des indemnités de fonction indûment versé. En revanche, les élus attributaires peuvent, à loisir et spontanément, reverser dans la caisse de la commune les indus d'indemnité perçus.

Par ailleurs, le II de l'article L. 2123-20 du CGCT dispose que « *l'élu municipal titulaire d'autres mandats électoraux ou qui siège à ce titre au conseil d'administration d'un*

⁴ CE, 26 octobre 2001, *Ternon*, n° 197018, A – CE, 6 novembre 2002, *Soulier*, n° 223041, A.

⁵ CE, 9 mai 2011, *OPHLM de la ville d'Avignon*, n° 330955.

⁶ TA de Grenoble, 30 juillet 2021, *M. Josserand*, n° 1803429.

⁷ CE, 23 décembre 2011, *SYTRAL*, n° 329427.

⁸ CAA de Nancy, 29 octobre 2020, *commune de la Chapelle Saint-Luc*, n° 19NC03345 et 19NC03349.

établissement public local, du centre national de la fonction publique territoriale, au conseil d'administration ou au conseil de surveillance d'une société ou qui préside une société ne peut percevoir, pour l'ensemble de ses fonctions, un montant total de rémunérations et d'indemnités de fonction supérieur à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire telle qu'elle est définie à l'article 1er de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement. Ce plafond s'entend déduction faite des cotisations sociales obligatoires »⁹.

Les vérifications de la chambre, opérées sur les indemnités perçues par les élus municipaux disposant de plusieurs mandats locaux, attestent du respect du plafond légal.

En revanche, aux termes de 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, l'état récapitulatif devant être communiqué chaque année aux conseillers municipaux avant l'examen du budget.

La commune d'Arpajon-sur-Cère n'a pas respecté son obligation d'information, à mettre en œuvre avant le 15 avril 2021. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la maire en exercice a indiqué que cette obligation serait respectée pour les prochains exercices budgétaires.

1.3 L'organisation communale

Les services de la commune d'Arpajon-sur-Cère sont organisés en trois pôles, placés sous l'autorité d'un directeur général :

- un pôle administratif, composé de huit agents (dont le directeur général des services), qui gère les fonctions ressources de la collectivité (finances et comptabilité ; ressources humaines ; juridiques et commande publique ; assurances), l'état civil et l'urbanisme. Les agents sont polyvalents ;
- un service technique, dirigé par un directeur et un adjoint, comprend trente-et-un agents, répartis de manière égale entre deux pôles :
 - les espaces verts et la voirie, d'une part ;
 - les bâtiments et la propreté, d'autre part ;
- un groupe scolaire comportant un service scolaire et doté d'un restaurant scolaire. Le restaurant scolaire, placé sous l'autorité d'un responsable, mobilise douze agents. Le service scolaire, dirigé par un référent, compte quatorze agents.

La commune dispose également d'une médiathèque, auprès de laquelle est affecté un agent du patrimoine.

Si l'organisation des services de la commune n'appelle pas d'observations, il apparaît que le pôle administratif dispose d'un effectif réduit au regard de la pluralité et de l'importance de ses missions, facteur de fragilité – malgré la polyvalence des agents – susceptible d'affecter

⁹ Au 1^{er} janvier 2020, ce plafond était de 8 434,85 €. Il est de 8 897,93 € au 1^{er} janvier 2024.

le fonctionnement et la continuité du service, dans le cas d'une absence prolongée, imprévue et non anticipée, de plusieurs agents.

Par ailleurs, l'organisation des services municipaux fait une place à un pôle « solidarité » rattaché au centre communal d'action sociale, établissement public doté de la personnalité morale.

Enfin, un emploi de collaborateur de cabinet a été récemment créé, par délibération du 27 février 2024.

1.4 Les dépenses liées aux fonctions électives

1.4.1 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 nécessite l'exécution des mandats spéciaux. Ils peuvent être remboursés forfaitairement dans la limite du montant des indemnités journalières allouées à cet effet aux fonctionnaires de l'État.

Les frais de transport exposés dans l'accomplissement des missions sont remboursés selon les modalités fixées par délibération du conseil municipal. Les autres dépenses, liées à l'exercice d'un mandat spécial, peuvent être remboursées par la commune sur présentation d'un état de frais et après délibération du conseil municipal.

Hors mandats spéciaux, l'article L. 2123-18 du CGCT prévoit encore que les membres du conseil municipal peuvent bénéficier du remboursement des frais de transport et de séjour qu'ils ont engagés pour se rendre à des réunions dans des instances ou organismes où ils représentent leur commune ès qualités, lorsque la réunion a lieu hors du territoire de leur commune d'exercice.

Le mandat spécial, au sens des dispositions de l'article L. 2123-18 du CGCT, s'entend comme correspondant à toutes missions accomplies par un élu municipal avec l'autorisation du conseil municipal dans l'intérêt des affaires communales, à l'exclusion cependant de celles qui lui incombent en vertu d'une obligation résultant d'une disposition législative ou réglementaire¹⁰. À titre d'exemple, relève d'un mandat spécial la participation d'un maire au congrès national de l'association des maires. Enfin, les frais liés à l'exécution des mandats spéciaux ne peuvent donner lieu à prise en charge par la commune que si le conseil municipal a préalablement désigné, nominativement, les conseillers auxquels il entend confier un tel mandat¹¹.

Durant la période contrôlée par la chambre, il apparaît que les frais ayant donné lieu à remboursement au bénéfice des conseillers municipaux ont été exposés, à titre exclusif, à l'occasion de la délivrance d'un mandat spécial : participation au congrès annuel de l'association des maires de France, rencontre avec la commune d'Arpajon-en-Essonne ou visite à Grenoble d'une maison des aidants. Cependant, le conseil municipal n'a pas délibéré pour donner mandat et autoriser l'exécution de la mission afférente, comme exigé par les dispositions

¹⁰ CAA Lyon, 7 octobre 2018, préfet du Rhône, n° 06LY01474.

¹¹ CAA Bordeaux, 24 juin 2003, commune de Sainte-Marie, n° 99BX01800.

de l'article L. 2123-18 du CGCT. Il n'a pas plus délégué au maire la compétence relative à l'autorisation des mandats spéciaux. Le conseil municipal s'est contenté, en début de mandature, d'une délibération cadre sur le principe du remboursement des frais de mission exposés par les conseillers municipaux. Ne respectant pas l'obligation de statuer spécialement et nominativement pour chaque mandat, une telle délibération n'a pu constituer le justificatif attendu en soutien des remboursements de frais de missions exposés dans le cadre de mandats spéciaux.

La chambre recommande en conséquence à la commune d'Arpajon-sur-Cère de veiller à adopter une délibération *ad hoc*, spécifique à chaque mandat spécial consenti.

Par ailleurs, le contrôle des pièces justificatives a fait ressortir, pour l'exercice 2019, une prise en charge des dépenses exposées par deux élus¹², à l'occasion du congrès des maires de France, sur la base des frais réels supportés, supérieurs au montant des indemnités journalières pour mission allouées aux fonctionnaires de l'État (à savoir 16 € pour chacun). De nouveau, pour le déplacement de trois élus municipaux¹³ à l'occasion du congrès des maires de France en novembre 2021, la commune a pris en charge les frais d'hébergement du conjoint de Mme Lantuéjoul (qui n'est pas élu municipal), remboursement de frais d'un montant de 33 € pour les trois nuitées de la mission. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la maire a indiqué avoir d'ores et déjà remboursé cette somme.

En 2021 encore, la commune a remboursé à Mme Lantuéjoul au titre d'un déplacement effectué les 20 et 21 juillet 2021 à Grenoble, des frais de nuitée de 80 € intéressant une personne extérieure au conseil municipal. La prise en charge sur le budget communal de frais d'hébergement et de missions, au bénéfice de personnes n'appartenant pas au conseil municipal, est totalement irrégulière.

Nonobstant le caractère dérisoire des sommes en cause, la chambre rappelle à la commune le cadre strict des dispositions de l'article L. 2123-18 du CGCT qui se lit comme un aménagement au principe de gratuité de l'exercice des fonctions électives. Il y va aussi de la probité des élus et des responsables locaux. Il convient donc que la commune se conforme, en toute sa rigueur, au dispositif légal de remboursement des frais de mission des conseillers municipaux.

Tableau n° 2 : Frais de mission et de représentation

En €	2019	2020	2021	2022	2023
Frais de mission des élus ¹⁴	1 098	285	2 613	1 885	1 081
Frais de représentation ¹⁵	0	0	0	0	0

Source : comptes de gestion – retraitement chambre régionale des comptes.

¹² M. Lassis et M. Marcastel.

¹³ Mme Isabelle Lantuéjoul, M. Léo Pons et M. Christophe Malzac.

¹⁴ M14 : 6532 ; M57 : 65312.

¹⁵ M14 : 6536 ; M57 : 65136.

Recommandation n° 1. : Veiller à adopter une délibération pour tout mandat spécial, conformément aux dispositions de l'article L. 2123-18 du code général des collectivités territoriales.

1.4.2 Les frais de réception et de restauration

Selon les instructions budgétaires et comptables M 14 puis M 57, en vigueur durant la période de contrôle, les dépenses engagées à l'occasion des fêtes ou cérémonies nationales et locales doivent être imputées au compte 6232 « Fêtes et cérémonies », les frais de réceptions organisées hors de ce cadre étant enregistrés au compte 6257. Les justificatifs de frais, produits à fin de remboursement, doivent réglementairement 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 objet¹⁶. Ces indications sont de rigueur, quelle que soit l'imputation comptable retenue, pour toute dépense de restaurant.

La revue des justificatifs de frais de réception a révélé que ne figuraient pas systématiquement l'objet ni la liste des participants, défaut de précisions interdisant d'apprécier et de s'assurer de l'intérêt public local de la dépense en toute circonstance. Il a été également observé que certaines dépenses auraient dû être imputées sur le compte « frais de réception », notamment en ce qui concerne des achats récurrents de denrées et boissons pour les campagnes de don du sang. De nombreuses dépenses, notamment de communication, sans lien avec les « Fêtes et cérémonies », ont été imputées à tort sur ce compte¹⁷.

La chambre invite la commune à indiquer de façon systématique, par des mentions suffisamment précises, l'objet des réunions et réceptions, ainsi que l'identité des convives.

Tableau n° 3 : Frais de réception et de restauration

En €	2019	2020	2021	2022	2023
6232 Fêtes et cérémonies	18 234	15 053	6 233	12 367	13 628
6257 Frais de réception	0	0	0	0	0

Source : comptes de gestion – retraitement chambre régionale des comptes.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gouvernance de la commune d'Arpajon-sur-Cère s'inscrit dans le cadre juridique applicable : le conseil municipal se réunit régulièrement et le maire rend compte des décisions qu'il a prises dans le cadre de sa délégation de compétence. Des anomalies ont cependant été décelées. Elles concernent à titre principal le dépassement de l'enveloppe globale des indemnités de fonction versées aux élus, l'absence de mandats spéciaux spécifiques délivrés préalablement à l'exécution des missions concernées (ce à quoi elle est invitée à remédier), ou encore des insuffisances de justification des dépenses exposées pour les fêtes et cérémonies.

¹⁶ CE, 23 décembre 2015, n° 376324.

¹⁷ Porte-clés, nounours, kit de communication pour la fête des voisins, sacs publicitaires en jute, frais pour l'accueil d'une compagnie de théâtre.

2 LES RELATIONS AVEC LES ORGANISMES TIERS

2.1 Les relations avec l'intercommunalité

La commune d'Arpajon-sur-Cère est membre de la CABA. Elle y est représentée par sept élus, sur un total de 68 membres. Mme Lantuéjoul, maire d'Arpajon-sur-Cère, est vice-présidente chargée des zones d'activités économiques et de la plateforme aéroportuaire et M. Mariou, conseiller municipal, est conseiller délégué rattaché au 3^{ème} vice-président chargé de l'environnement et du développement durable.

En termes d'information réglementaire, la commune n'a pas renseigné l'annexe du compte administratif 2023 (l'état B.11.1) relative à la liste des organismes de regroupement auxquels la collectivité a adhéré, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en faisant partie. Le renseignement de cette annexe, exigé par les dispositions de l'article R. 2313-3 du CGCT, conditionne la régularité et la légalité même du compte administratif. La

2.1.1 Les compétences de la CABA

Les compétences de la communauté d'agglomération n'ont été que peu modifiées sur la période contrôlée.

Elle exerce les compétences obligatoires prévues par la loi en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat, de politique de la ville, d'accueil des gens du voyage, de collecte, de traitement des déchets des ménages et des déchets assimilés, de gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI), et de gestion de l'eau et de l'assainissement. S'agissant de la gestion des eaux pluviales urbaines, la compétence est désormais dévolue à titre obligatoire à la communauté d'agglomération depuis le 1^{er} janvier 2020¹⁸. Cette nouvelle compétence n'a pas entraîné de transfert de personnel de la commune vers l'intercommunalité.

La CABA exerce différentes compétences, dites optionnelles, en matière de création ou aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire, de création ou aménagement et gestion des parcs de stationnement d'intérêt communautaire, de protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie, ou encore de construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire. Enfin, elle a opté pour les compétences facultatives relatives à l'enseignement, la sécurité civile, l'aménagement numérique, le tourisme, l'orientation des jeunes et l'insertion par l'activité économique.

Hors du strict champ des compétences transférées, l'intercommunalité a créé trois services communs, pour le système d'information géographique, pour la direction des systèmes d'information, et pour l'instruction des autorisations du droit des sols. Pour sa part, la commune d'Arpajon-sur-Cère n'a adhéré qu'à ce dernier service, offert depuis 2016. L'adoption le 17 décembre 2019 par le conseil communautaire, du plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat, entré en vigueur le 20 janvier 2020, n'a pas modifié le périmètre de la compétence, la communauté d'agglomération continuant d'instruire les demandes d'autorisation d'urbanisme : permis de construire, de démolir ou d'aménager ;

¹⁸ Article L. 5216-5 du CGCT.

déclarations préalables et certificats d'urbanisme opérationnels. Et c'est toujours le maire d'Arpajon qui délivre et notifie aux pétitionnaires les autorisations d'urbanisme.

2.1.2 L'attribution de compensation

L'attribution de compensation

Il s'agit d'un élément essentiel des relations financières entre un EPCI et ses communes membres, déterminé dans les conditions de l'article 1609 nonies C du code général des impôts.

À l'origine (loi Chevènement de 1999), le mécanisme de l'attribution de compensation avait pour objet de garantir la neutralité budgétaire lors de chaque transfert de compétence entre un EPCI à fiscalité professionnelle unique, et ses communes membres. Le principe en a été conservé, malgré plusieurs réformes fiscales successives.

Le montant de l'attribution de compensation doit correspondre au montant des impositions professionnelles perçu par la commune l'année précédant le transfert à l'EPCI, diminué du coût des charges transférées. Il a vocation à être ajusté à chaque transfert de compétence. Pour les communes membres d'un EPCI, l'attribution de compensation peut être positive ou négative, selon que les charges transférées excèdent ou non le produit de la fiscalité économique abandonné à l'intercommunalité. Dans la première hypothèse, l'attribution de compensation est acquittée par l'EPCI au profit de la commune concernée. Dans la seconde hypothèse, c'est la commune qui doit supporter l'attribution de compensation auprès de l'EPCI.

Les transferts de charges doivent au préalable faire l'objet d'une évaluation par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), pour permettre ensuite aux organes délibérants de fixer en toute connaissance de cause le montant des attributions de compensation.

Toutefois, le V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts prévoit que le montant et les conditions de la révision de l'attribution de compensation peuvent être fixés librement, par délibérations concordantes du conseil communautaire (statuant à la majorité des deux tiers) et des conseils municipaux des communes membres intéressées, sous la réserve toutefois de tenir compte (et disposer) du rapport de la CLECT.

Le 9 septembre 2021, la CLECT a rendu son rapport définitif sur l'évaluation des charges transférées à la CABA dans le cadre du transfert de la compétence relative à la gestion des eaux pluviales urbaines. Le rapport de la commission fait état des difficultés rencontrées pour apprécier les coûts financiers réels liés au transfert de cette compétence. Il relève aussi, selon les communes et les années, la très forte variabilité des charges nettes supportées et identifiées, voire l'absence de toute charge sur certaines communes ne disposant d'aucun ou de peu de réseaux d'eaux pluviales, et dont le territoire offre une surface d'infiltration étendue avec un risque d'inondation très limité. Il retrace encore les craintes exprimées par les communes membres des conséquences pour les budgets municipaux de ce transfert de compétence. Dans ces conditions, la commission propose que l'évaluation des charges transférées au titre de la gestion des eaux publiques urbaines n'impacte pas le montant des attributions de compensation, et qu'il soit fait application de la procédure dite de « révision libre » des attributions, sur la base des dispositions du V 1° bis de l'article 1609 nonies C du CGI.

Soumis à l'examen de l'assemblée délibérante de chacune des communes membres, le rapport de la CLECT a été adopté par le conseil municipal d'Arpajon-sur-Cère, le 22 septembre 2021. En définitive, le montant de l'attribution de compensation allouée à la commune d'Arpajon-sur-Cère n'a pas évolué durant la période de contrôle : il s'établit à 278 227 €, n'ayant pas été révisé depuis 2020 malgré l'évolution du périmètre des compétences transférées à la communauté d'agglomération.

2.2 L'attribution des subventions aux organismes tiers privés

Les collectivités locales et leurs établissements publics sont autorisés à attribuer à des tiers (personnes privées ou autres entités publiques) des concours et subventions, en numéraire ou en nature¹⁹. S'agissant d'une libéralité, l'attribution d'une subvention procède nécessairement d'une décision de l'assemblée délibérante par délibération spéciale, distincte de celle du budget. Dans le cas général, lorsque la subvention n'est pas assortie de conditions, le conseil municipal peut s'en tenir à adopter une simple liste de bénéficiaires, dans un état annexé au budget valant décision attributive²⁰. Pour les subventions de 23 000 € et plus, une convention doit être en revanche systématiquement conclue entre la collectivité et le bénéficiaire²¹. Le compte administratif doit rendre compte de manière exhaustive des subventions allouées et des concours en nature consentis (mise à disposition de locaux, etc.).

Le bénéficiaire d'une subvention publique est tenu de fournir à la collectivité l'ayant versée une copie certifiée de son budget et des comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de son activité²². Les justifications, à produire *a posteriori*, visent à permettre aux collectivités de contrôler, et de s'assurer de l'emploi des fonds publics alloués conformément à l'objet du motif d'octroi, et aux conditions possiblement posées.

La subvention a pour objet de soutenir financièrement une action engagée à l'initiative d'un tiers, et mise en œuvre par lui. Elle ne peut constituer la rémunération d'une prestation rendue à la collectivité et répondant aux besoins définis par elle, en préalable de l'octroi du concours financier. Dans une telle situation, il s'agit en effet du juste prix de prestations commandées, relevant du code de la commande publique (CCP)²³.

2.2.1 Les relations avec les associations

La commune d'Arpajon-sur-Cère consacre, avec constance, des moyens financiers et matériels conséquents au soutien du tissu associatif local. Le montant des subventions allouées a atteint durant la période de contrôle de l'ordre de 500 000 € l'an, avec une association captant

¹⁹ Cf. article 9-1 de la loi du 12 avril 2000 modifiée relative aux droits des citoyens dans les relations avec les administrations.

²⁰ Art. L. 2311-7 du CGCT.

²¹ Loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, art. 10 et décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques, art. 1.

²² Article 10 de la loi du 12 avril 2000 précitée.

²³ CE, 23 mai 2011, *commune de Six-Fours-les-Plages*, n° 342520, A.

chaque année 80 % de l'ensemble des subventions en numéraires : l'association du Centre social et culturel.

Tableau n° 4 : Subventions de fonctionnement versées

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Total	617 034	633 950	610 890	685 530	620 298	696 401
<i>Dont aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)</i>	50 000	50 000	50 000	100 000	100 000	150 000
<i>Dont aux personnes de droit privé (associations)</i>	567 034	583 950	560 890	585 530	520 298	546 401
<i>Dont à l'association Centre social et culturel</i>	460	485	485	411 000	420 000	
<i>Taux subvention Centre social et culturel / subventions associations</i>	81%	83%	87%	70%	81%	

Source : comptes de gestion – retraitement chambre régionale des comptes.

Des conventions ont été conclues avec les organismes bénéficiaires, y compris dans le cas d'un montant annuel de subvention en deçà de 23 000 € : ainsi avec l'association de l'école de musique, le comité d'animation, et le club de rugby d'Arpajon-Veinazes.

Les conventions signées avec ces trois associations font état de mise à disposition, à titre gracieux, de locaux et de matériels nécessaires à l'organisation des activités associatives. Ces concours en nature ne figurent pas dans les annexes spécifiques des comptes administratifs²⁴, ces derniers n'ayant du reste pas été renseignés pour les exercices 2020 à 2022 quant aux subventions allouées en numéraire ou en nature. La chambre engage la commune d'Arpajon-sur-Cère à veiller à tenir, avec rigueur et exhaustivité, l'annexe réglementaire du compte administratif établissant la liste des concours attribués à des tiers, en nature ou en subvention.

Par ailleurs, en application du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017²⁵, l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention est obligatoire depuis le 1^{er} août 2017. La commune d'Arpajon s'étant affranchie de cette obligation jusqu'à présent, elle doit procéder à la publication des données requises soit sur son propre site internet, soit sur le portail interministériel²⁶, en indiquant le lien permettant d'y accéder.

2.2.2 Les relations avec l'association du Centre social et culturel

2.2.2.1 Les relations conventionnelles avec l'association

Par délibération du 22 décembre 2015, le conseil municipal d'Arpajon-sur-Cère a autorisé le maire de la commune à signer une convention dite « d'intérêt général » avec l'association du Centre social et culturel pour une durée de cinq ans couvrant la période du

²⁴ Annexe B1-7 pour la M14 et annexe B8.1.1 pour la M57.

²⁵ Pris pour l'application de l'article 18 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique modifiant l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

²⁶ Accueil - data.gouv.fr

1^{er} avril 2015 au 1^{er} avril 2020. Par délibération subséquente du 19 décembre 2019, le conseil municipal a autorisé le renouvellement de la convention pour la période du 1^{er} janvier 2020 au 1^{er} janvier 2024 puis, par une dernière délibération du 6 décembre 2023, pour la période du 1^{er} janvier 2024 au 31 décembre 2027.

De rédaction identique, les trois conventions précisent que la commune « *charge l'association d'une mission d'intérêt général sur l'ensemble du territoire communal* », mission déclinée en trois axes :

- la mise en œuvre d'une politique d'animation et de coordination globale ;
- l'adaptation aux mutations et aux besoins de la population ;
- le développement du territoire.

Elles disposent également que pour « *permettre à l'association la réalisation des objectifs déterminés dans son projet social et dans le cadre des orientations de la mission d'intérêt général, la commune allouera une subvention de fonctionnement dont le montant sera arrêté chaque année par le conseil municipal lors de l'adoption du budget primitif* ».

En parallèle, par convention signée le 2 février 2020 portant effet pour cinq ans, du 1^{er} mars 2020 au 1^{er} mars 2025, la commune a confié à la même association du centre social et culturel, l'administration et la gestion de plusieurs biens immobiliers communaux (le centre social, la maison de la petite enfance ; un terrain de jeux) ainsi que différents matériels et mobiliers. Aux termes de cette convention, qui ne prévoit pas de versement de loyer, l'ensemble des dépenses de fonctionnement et de travaux des bâtiments est réputé à la charge de la commune. Les conventions d'intérêt général précitées, renouvelées les 1^{er} janvier 2020 et 1^{er} janvier 2024, précisent qu'après acceptation par l'association des missions d'intérêt général, la commune lui confie « *l'administration et la gestion des biens immobiliers selon les termes de la convention de mise à disposition de bâtiments communaux signée le 28 février 2020* ».

Il ressort de l'ensemble de ces stipulations que la commune d'Arpajon-sur-Cère a entendu confier à l'association du Centre social et culturel la gestion de son service public de la petite-enfance, service public rendu à la population municipale.

Si les clauses des conventions d'intérêt général sont rédigées en des termes très généraux, l'objectif afférent à la gestion des éléments constitutifs de l'offre d'accueil de la petite enfance (multi-accueil et relais petite enfance) est en revanche déterminé très précisément, traduisant la commande passée à l'initiative de la commune sans autonomie de décision de l'association : la commune charge ainsi l'association de l'exécution de diverses missions d'intérêt général relevant du service communal d'accueil de la petite enfance. En contrepartie de la prise en charge des missions du service par l'association, les conventions engagent la commune à lui allouer une subvention de fonctionnement et à mettre gratuitement à sa disposition les bâtiments communaux.

Il s'ensuit que les conventions dites d'intérêt général, conclues entre la commune d'Arpajon-sur-Cère et l'association du centre social et culturel, sont constitutives pour l'accueil de la petite enfance d'un contrat de prestations de services, impliquant l'organisation préalable d'une procédure de publicité et de mise en concurrence, et la conclusion d'un marché dans le respect du droit de la commande publique. Le précédent rapport d'observations de la chambre régionale des comptes avait déjà fait le constat d'un contournement du droit de la commande publique, relevant que les relations conventionnelles nouées entre la commune et l'association auraient dû faire l'objet de mesures de publicité et de mise en concurrence préalables.

La chambre recommande en conséquence à la commune d'Arpajon-sur-Cère de ne pas reconduire au 31 décembre 2027 le cadre conventionnel noué depuis 2015 avec l'association du centre social et culturel, en tant qu'il lui confie la gestion de l'accueil municipal de la petite-enfance. S'agissant en effet d'un service public, la commune doit veiller à le gérer dans le respect du cadre légal en vigueur, soit en régie directe en mobilisant son propre personnel, soit en le confiant à son centre communal d'action sociale compétent pour en connaître, soit encore en s'adjoignant les services d'un tiers par l'effet d'un marché passé dans le respect des règles de la commande publique.

Recommandation n° 2. : Ne pas reconduire au 31 décembre 2027 le cadre conventionnel tissé depuis 2015 avec l'association du Centre social et culturel, en tant qu'il lui confie sans mise en concurrence la gestion du service public d'accueil de la petite-enfance.

2.2.2.2 La mise à disposition de biens

Par la convention précitée du 28 février 2020, la commune a confié gratuitement à l'association du Centre social et culturel l'administration et la gestion de plusieurs biens immobiliers (le centre social, la maison de la petite enfance, un terrain de jeux), ainsi que différents matériels et mobiliers. La mise à disposition de ces biens, consentie à titre gratuit, constitue une subvention en nature qui n'est pas recensée dans les annexes afférentes du compte administratif de la commune. La chambre avait précédemment recommandé à la commune, dans son dernier rapport, de renseigner de manière exhaustive cette annexe.

La chambre invite à nouveau la commune d'Arpajon-Sur-Cère à remplir de manière exhaustive l'annexe du compte administratif relative aux concours attribués à des tiers, en nature ou en subvention, rappelant que ces annexes réglementaires font partie intégrante du compte administratif et en conditionnent la régularité.

2.2.2.3 La mise à disposition d'un agent communal

Aux termes de l'article 61-1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, désormais codifié à l'article L. 512-8 du code général de la fonction publique (CGFP), la mise à disposition de fonctionnaire est autorisée auprès des organismes contribuant à la mise en œuvre d'une politique de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics administratifs, pour l'exercice des seules missions de service public qui sont confiées à ces organismes. Selon l'article 2 du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 l'organisme d'accueil doit rembourser à la collectivité territoriale la rémunération de l'agent mis à disposition, ainsi que le montant des cotisations et contributions y afférentes. Ainsi, le coût des tâches et missions assurées par un agent, mis à la disposition d'une association, ne peut être laissé à la charge de la collectivité d'emploi²⁷.

Au cas d'espèce, par délibération du 16 décembre 2020, le conseil municipal d'Arpajon-sur-Cère a autorisé la signature d'une convention pour la mise à disposition d'un agent communal auprès de l'association du Centre social et culturel, pour une durée de trois ans (jusqu'au 31 décembre 2023 donc) pour des missions d'entretien des locaux, et de mise en œuvre du service social de restauration à destination des enfants participant aux activités

²⁷ TA de Toulouse, 25 novembre 2014, association Garonne animation, n° 1101961.

proposées par le centre social. La convention prévoyait que la commune devait verser à l'agent l'ensemble de sa rémunération, traitement principal et primes, l'association étant totalement exonérée de tout remboursement, en méconnaissance donc du décret précité. Au surplus, selon les informations fournies par la commune en cours de contrôle, si la convention n'a pas été renouvelée à son terme du fait des négociations engagées précisément sur la question du remboursement de la rémunération de l'agent, celui-ci a continué à intervenir auprès de l'association sans plus aucun fondement juridique. Récemment, par suite des observations formulées en cours de contrôle, le conseil municipal a décidé d'approuver, par délibération du 27 février 2025, la mise à disposition d'un agent communal durant l'année 2025, auprès de l'association et à titre onéreux.

La chambre appelle l'attention de la commune d'Arpajon-sur-Cère sur le cadre législatif et réglementaire des mises à disposition d'agents auprès d'une association, qui doivent au surplus être contenues au seul exercice de missions de service public venant à être confiées à l'association bénéficiaire.

2.2.2.4 L'octroi d'avances de subventions

Par ailleurs, si chaque année le conseil municipal détermine au budget primitif le montant de la subvention allouée à l'association, donnant lieu à règlements échelonnés sur l'année, il apparaît qu'une avance de 80 000 € a été versée chaque année à l'association sur la base d'une délibération adoptée en décembre de l'année précédente, en anticipation donc du vote du budget qui conditionne l'octroi des subventions. Une telle pratique méconnaît le principe d'annualité budgétaire.

La commune est en conséquence invitée à ne plus accorder d'avances de subventions, avant l'adoption du budget primitif.

2.2.2.5 Le risque de conflit d'intérêts

L'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique dispose que « *constitue un conflit d'intérêt toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ». Au plan pénal, une situation de conflit d'intérêts est susceptible de constituer une prise illégale d'intérêts, au sens de l'article 432-12 du code pénal.

En particulier, le responsable public qui prend une décision ou participe à un vote concernant une association dans laquelle il exerce des fonctions de président, de membre du conseil d'administration ou de tout autre organe, est susceptible de relever du délit de prise illégale d'intérêts, dès lors que l'association est une personne morale de droit privé poursuivant un objet qui lui est spécifique. Ses intérêts ne sauraient être considérés comme s'identifiant à l'intérêt général porté par la collectivité publique, quand bien même l'association aurait été créée à l'initiative de la collectivité. Il incombe en conséquence aux élus locaux de se déporter pour toute décision concernant une association auprès de laquelle ils sont impliqués, même à titre bénévole, en tant que représentant de la collectivité, en particulier s'agissant des décisions d'octroi de subventions ou portant dévolution des contrats /marchés²⁸.

²⁸ HATVP, Guide déontologique II, contrôle et prévention des conflits d'intérêts.

Au cas d'espèce, les statuts de l'association du centre social et culturel prévoient que sont notamment membres de droit du conseil d'administration, le maire d'Arpajon-sur-Cère ou son représentant, ainsi que six conseillers municipaux de la commune. Le maire de la commune, ou son représentant, siège en outre au bureau de l'association. Depuis juin 2020, la commune est représentée au conseil d'administration de l'association par deux adjoints au maire (dont l'un siège au bureau de l'association en qualité de représentante du maire), trois conseillers délégués et deux conseillers municipaux. Le contrôle a révélé que ces élus avaient pris part à l'adoption de plusieurs délibérations sans se déporter (délibération du 16 décembre 2020 relative à la mise à disposition d'un agent communal ; délibérations des 16 décembre 2020, 15 décembre 2021, 14 décembre 2022, et 6 décembre 2023 relatives au versement d'avances de subvention ; délibération du 6 décembre 2023 autorisant la signature de la convention d'intérêt général). Ils étaient donc potentiellement en situation de conflit d'intérêts lors de l'adoption de ces délibérations.

La commune est invitée en conséquence à s'assurer du déport des élus intéressés, lors de l'adoption de délibérations intéressant l'association du Centre social et culturel.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la maire a indiqué qu'à l'occasion de l'adoption du budget primitif pour 2025, les conseillers municipaux intéressés s'étaient déportés pour le vote des subventions allouées aux associations.

En conclusion l'examen des relations tissées entre la commune d'Arpajon-sur-Cère et l'association du centre social et culturel a révélé une succession d'irrégularités auxquelles il convient de mettre fin :

- non-respect des règles de la commande publique, pour la gestion du service public d'accueil de la petite enfance ;
- défaut de mention, dans l'annexe idoine du compte administratif, des aides et concours attribués en nature accordés à l'association ;
- absence de remboursement par l'association, jusqu'en 2025, de la rémunération de l'agent communal mis à sa disposition ;
- méconnaissance du principe d'annualité budgétaire par l'octroi par anticipation d'avances sur subventions, avant le vote du budget de l'année ;
- méconnaissance des risques de conflits d'intérêts, du fait de la participation de conseillers municipaux intéressés aux délibérations concernant l'association.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune consacre des moyens financiers et matériels importants au soutien du tissu associatif local. Porteuses de nombreuses irrégularités, les relations entretenues avec l'association du centre social et culturel doivent donner lieu, impérativement, à un réexamen. Il doit être mis fin au partenariat historique conclu avec l'association qui perçoit chaque année quelque 80 % de l'enveloppe de subventions, allouées en particulier pour la gestion de l'accueil petite enfance qui méconnaît les règles de la commande publique.

3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET DÉPENSES ASSIMILÉES

3.1 L'organisation de la fonction ressources humaines

Le service administratif compte huit agents, dont un est affecté à la gestion des ressources humaines (agent de catégorie A, adjointe au directeur général des services) qui assument l'essentiel des missions : gestion de la paye, suivi des carrières et des congés de maladie, organisation des recrutements, etc. Seules les opérations de paye sont réalisées en binôme, avec un autre agent qui peut le cas échéant pallier l'absence ponctuelle de la titulaire du poste. Pour la plupart des tâches de gestion, la commune ne s'est pas dotée d'un guide interne des principales procédures mises en œuvre et/ou à respecter. De tels documents seraient de nature à faciliter le remplacement momentané de l'agent assumant la fonction RH, en cas d'absence imprévue et prolongée. La chambre note de surcroît que le même cadre assure la gestion des dossiers d'assurances de la collectivité, certaines procédures de passation de marchés publics, ainsi que divers dossiers non inclus dans le champ de compétence particulier d'un agent identifié (procédures d'insalubrité de logement en lien avec l'agence régionale de santé ; dossiers de catastrophes naturelles ; contentieux en lien avec le directeur général des services).

Dans les conditions actuelles d'organisation de la fonction, la gestion des ressources humaines repose sur une seule personne, maîtrisant la matière et les procédures ; elle se trouve par suite extrêmement vulnérable, exposant la commune à un risque élevé de ne pouvoir assurer la continuité du service public dans le cas d'une défaillance de l'agent responsable, pour quelque motifs (prévus ou non).

3.2 Les données sociales

Au 31 décembre 2023, selon le tableau des effectifs transmis par les services municipaux, la commune employait 68 agents²⁹, soit 65,18 emplois équivalents temps plein (ETP)³⁰. Elle élabore régulièrement chaque année le rapport social unique, prévu par l'article L. 231-1 du CGFP, et synthétisant les principales données sociales.

À l'examen cependant, les différents documents relatifs aux effectifs communaux³¹ font ressortir des divergences, interrogeant sur le niveau des effectifs réels.

À titre d'exemple, la délibération de 2019 traitant des effectifs, adoptée au 4^{ème} trimestre, recensait 74 agents alors que le bilan social et le tableau des effectifs en recensaient 69 seulement. De même en 2021, le rapport social unique faisait mention de 67 agents (titulaires, contractuels permanents et contractuels non permanents) au 31 décembre

²⁹ Emplois budgétaires bruts : les emplois permanents à temps complets et ceux à temps non complets sont chacun comptabilisés pour une unité.

³⁰ Les équivalents temps plein (ETP) correspondent aux effectifs présents à une date donnée, corrigés de leur quotité de travail (temps partiel, temps non complet).

³¹ Tableaux de suivi, délibérations sur les emplois et effectifs, données des comptes administratifs ou des bilans sociaux.

2021, alors que tant la situation des effectifs que la délibération adoptée au 4^{ème} trimestre en comptabilisaient 69. En 2022, le rapport social unique et le document relatif aux effectifs recensait 72 agents, soit deux agents de plus que ceux mentionnés à la délibération afférente à l'état des effectifs. Au surplus, alors que les documents de référence (la délibération du dernier trimestre relative aux effectifs, tableau des effectifs et bilan social) sont établis simultanément pour mise à disposition des données à la clôture de l'exercice, les écarts relevés (certes faibles) n'ont pu être justifiés à la chambre durant le contrôle.

La chambre n'a donc pu analyser avec rigueur et fiabilité l'évolution des effectifs.

Tableau n° 5 : État des effectifs

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Effectifs selon les délibérations du 4^{ème} trimestre</i>	74	71	69	70	69
<i>Effectifs au 31/12 selon les bilans sociaux et RSU</i>	69	69	67	72	68
<i>Effectifs au 31/12 selon le tableau des effectifs</i>	69	67	69	72	68
<i>Emplois budgétaires au 31/12 selon les comptes administratifs³²</i>	67,02	65,86	64,74	66,38	68,47

Source : commune d'Arpajon-sur-Cère

De même, les états du personnel annexés aux comptes administratifs comportent des imprécisions et incohérences avec le tableau des effectifs.

D'une part, les états du personnel ne mentionnent aucun recrutement d'agent occupant un emploi non permanent sur la période de contrôle, alors que les bilans sociaux font état chaque année de la présence de contractuels non permanents dans les effectifs.

Par ailleurs, le nombre d'emplois pourvus par des agents non titulaires, tels que ressortant des états annexés aux comptes administratifs, est systématiquement en-deçà de celui porté dans le tableau des effectifs de la commune. À titre d'exemple, l'état du personnel annexé au compte administratif de 2023 indique 2,78 agents non titulaires, en emplois équivalent temps plein annuel travaillé (ETPT)³³, au grade d'adjoint technique, alors que la situation des effectifs de la commune mentionne cinq agents non titulaires, dont un agent de catégorie B et quatre agents de catégorie C. En 2022, l'état du personnel annexé au compte administratif fait état d'un seul agent non titulaire sur un emploi de technicien territorial (catégorie B) tandis qu'au tableau des effectifs, il est question de huit agents non titulaires, en raison de deux agents de catégorie B et de 6 agents de catégorie C.

Les éléments disponibles sur les effectifs municipaux ne permettent pas, aux élus comme aux citoyens, de disposer d'une information claire et bien établie. La chambre recommande en conséquence à la commune de se doter d'un tableau des effectifs à jour, de veiller à la cohérence des données de personnels communiquées dans les différents documents requis règlementairement, en dissociant les emplois budgétaires créés, les emplois à temps

³² Les emplois permanents à temps complets sont chacun comptabilisés pour une unité tandis que les emplois à temps non complets sont proratisés.

³³ Les équivalents temps plein travaillés (ETPT) correspondent aux effectifs présents à une date donnée, corrigés de leur quotité de travail (temps partiel, notamment), et prennent en compte la durée de la période de travail des agents sur l'année civile, en fonction des arrivées et des départs.

complet et non complet, le nombre des effectifs physiques, et les emplois équivalent temps plein.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la maire a fait valoir que les écarts relevés, en particulier pour les exercices 2019 et 2021, s'expliquaient par le fait que si les délibérations relatives aux effectifs interviennent en fin d'année, elles ne portent effet qu'au 1^{er} janvier suivant. Par suite, les effectifs autorisés par les délibérations de 2019 et de 2021 devaient être rapprochés, respectivement, des données des exercices 2020 et 2022, et non de celles intéressant 2021 et 2023. La chambre prend note de cette explication, qui ne permet toutefois pas d'écarter la remarque sur l'absence de rigueur et la confusion des données de suivi des effectifs de la commune.

En termes de qualification, nonobstant cette question d'imprécisions quant au nombre exact d'agents, il apparaît qu'en très large proportion, les effectifs municipaux sont composés d'agents de catégorie C, titulaires, employés dans les services scolaires, de la voirie ou d'entretien des espaces verts (cf. annexe 2 – tableau n° 28). L'équipe mobilisée pour des fonctions administratives est pour sa part des plus réduites. Un agent de la commune est par ailleurs mis à la disposition de l'association du Centre social et culturel. Enfin, sous réserve de la fiabilité des données disponibles, il apparaît que le nombre d'agents non titulaires, rapporté à l'ensemble des effectifs globaux de la commune, a reculé sur la période du contrôle (cf. annexe 2 – tableau n° 29).

Les charges de personnel ont connu une progression sensible de 15,25 %, de 2019 à 2024, du fait principalement de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique et de l'effet « glissement vieillesse-technicité ». Leur part dans les charges de gestion courante est cependant demeurée stable sur la période de contrôle, ressortant à un niveau de 54 % sur la période pour un poids moyen de 57 % observé pour la strate.

Tableau n° 6 : Charges de personnel

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Charges totales de personnel en €	2 328 422	2 481 602	2 514 360	2 580 527	2 696 775	2 740 477
Charges totales de personnel / charges de gestion courante	53 %	55 %	55 %	53 %	54 %	54 %

Source : comptes de gestion – retraitement chambre régionale des comptes.

Recommandation n° 3. : Fiabiliser et mettre en cohérence les données relatives aux emplois et effectifs de personnel.

3.3 Le temps de travail et l'absentéisme

Par délibération en date du 15 décembre 2021, la commune d'Arpajon sur-Cère a mis un terme à son régime dérogatoire au temps de travail, qui était alors de 1 600 heures, et procédé à l'alignement de la durée de travail annuelle sur la durée légale de 1 607 heures pour un agent à temps complet, avec effet au 1^{er} janvier 2022. Elle s'est ainsi conformée aux dispositions de l'article 47 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, désormais codifiées à l'article L. 611-1 du CGFP. Les conditions de mise en œuvre de la durée annuelle

du temps de travail, pratiquée par la commune, sont précisées au sein d'un protocole de temps de travail, qui a été contrôlé par la chambre et n'appelle pas d'observation.

S'agissant du régime des autorisations spéciales d'absence, il a été substantiellement modifié par les dispositions des articles L. 622-1 et suivants du CGFP, entrées en vigueur le 1^{er} mars 2022. Ces dispositions définissent les autorisations d'absence dont peuvent bénéficier les agents publics en raison de la parentalité, d'événements familiaux ou pour accomplir certaines missions externes à leur poste.

Dans le cas d'espèce, la commune d'Arpajon a inséré dans son protocole de temps de travail, les situations éligibles à l'octroi d'autorisations spéciales d'absence. Elles correspondent dans l'ensemble aux motifs et durées des autorisations d'absences accordées aux agents de l'État pour des événements familiaux³⁴. S'agissant cependant du décès d'un enfant, seulement 3 jours ouvrables sont prévus par le protocole du temps de travail de la commune. Or l'article L. 622-2 du CGFP a allongé ce droit à 12 jours ouvrables, depuis le 21 juillet 2023, voire à 14 jours pour un enfant âgé de moins de 25 ans.

La chambre invite la commune à actualiser son règlement, sur ce point particulier.

Enfin, s'agissant de l'absentéisme, si le taux d'absentéisme médical de la commune était supérieur en 2019 et 2020 à la moyenne nationale des communes de même importance (6,6 %) ³⁵, il s'inscrit en deçà pour les années suivantes. Le taux d'absentéisme global ressort ainsi en 2023 à 5,90 % pour Arpajon-sur-Cère, quand le niveau moyen est de 10 % pour la fonction publique territoriale³⁶.

Tableau n° 7 : Taux d'absentéisme de l'ensemble des agents permanents

	2019	2020	2021	2022	2023
Taux d'absentéisme compressible ³⁷	6,54%	5,79%	2,53%	3,52%	3,83%
Taux d'absentéisme médical ³⁸	11,73%	7,33%	2,53%	3,73%	5,77%
Taux d'absentéisme global ³⁹	11,75%	7,38%	2,55%	3,85%	5,90%

Source : commune, synthèses des rapports sociaux uniques

3.4 Le régime indemnitaire

3.4.1 La mise en œuvre du RIFSEEP

Institué par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) a

³⁴ Le principe de parité ne s'applique pas aux règles d'organisation du travail : CE, 30 juin 2006, Fédération CFTC santé et sociaux et autres, n° 243766, B.

³⁵ Fédération nationale des centres de gestion : <http://fncdg.com/publication-de-la-troisieme-edition-des-10-groupes-dindicateurs-reperes-pour-le-pilotage-des-ressources-humaines/>

³⁶ <https://www.relyens.eu/fr/newsroom/actualites/decouvrez-notre-panorama-qualite-de-vie-au-travail-et-sante-des-agents-dans-les-collectivites-territoriales-edition-2023>.

³⁷ Absences compressibles : maladie ordinaire et accidents du travail.

³⁸ Absences médicales : absences compressibles + longue maladie, maladie professionnelle.

³⁹ Absences globales : absences médicales + maternité, paternité, adoption, autorisations spéciales d'absence.

vocation à se substituer à l'ensemble des primes et indemnités, liées aux fonctions et à la manière de servir, bénéficiant antérieurement aux agents de la fonction publique.

Ce nouveau régime indemnitaire comporte légalement deux fractions :

- une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), fixée selon le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions ;
- un complément indemnitaire annuel (CIA), lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir.

En application des dispositions de l'article L. 714-5 du CGFP⁴⁰, les collectivités territoriales sont tenues de mettre en place les deux composantes du RIFSEEP pour chacun de leurs cadres d'emplois, dès lors qu'elles ont été instituées pour les corps de référence de la fonction publique de l'État⁴¹.

Par délibération du 15 décembre 2016, la commune d'Arpajon-sur-Cère a redéfini le régime indemnitaire applicable à ses agents, et décidé de la mise en place du RIFSEEP à compter du 1^{er} janvier 2017. Le régime indemnitaire a ensuite été élargi à de nouveaux bénéficiaires, par délibérations du 16 mars 2017, du 22 juin 2017 et du 2 juillet 2020.

Ces délibérations exposent le dispositif des deux parts du RIFSEEP, l'IFSE et le CIA, en déterminent les catégories de bénéficiaires et en précisent les modalités d'attribution et les montants maxima pouvant être octroyés aux agents, en fonction du cadre d'emplois et du groupe de fonctions d'appartenance (trois groupes pour les catégories A et deux groupes pour les catégories B et C, à l'exception des cadres d'emplois des adjoints territoriaux du patrimoine et des éducateurs territoriaux des activités physiques et sportives pour lesquels un seul groupe de fonction est retenu). Les montants maxima d'IFSE, retenus par les délibérations précitées, sont alignés sur ceux institués pour les différents corps de référence de la fonction publique de l'État.

Le montant plafond de la part de CIA est quant à lui fixé à 500 €, pour l'ensemble des groupes. Les contrôles diligentés (sur pièces et sur place) ont permis de constater que, conformément à la réglementation applicable, il est attribué en fonction de l'engagement professionnel et de la manière de servir de chaque agent, avec un montant pouvant varier de 50 € à 500 €.

Les délibérations fixant le régime indemnitaire reprennent, en particulier, les dispositions de l'article I, 1^o, du décret n° 2010-997 du 26 août 2010, relatif au maintien des primes et indemnités des agents publics de l'État et des magistrats de l'ordre judiciaire dans certaines situations de congés, dans sa version alors en vigueur. Les dispositions prévoient que le bénéfice des primes et indemnités versées aux fonctionnaires relevant de la loi du 11 janvier 1984 (désormais codifiée dans le CGFP) et, le cas échéant, aux agents non titulaires

⁴⁰ Article L. 714-5 du CGFP. Dispositions anciennement énoncées à l'article 88 de la loi modifiée du 26 janvier 1984.

⁴¹ Principe confirmé par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2018-727 QPC du 13 juillet 2018 : « En vertu du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, les collectivités territoriales ne peuvent établir de régimes indemnitaires en faveur de leurs agents que « dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État ». Il résulte de la jurisprudence constante du Conseil d'État que, lorsque les services de l'État servant de référence bénéficient d'un régime indemnitaire tenant compte, pour une part, des conditions d'exercice des fonctions et, pour l'autre part, de l'engagement professionnel des agents, les collectivités territoriales qui décident de mettre en place un régime indemnitaire tenant compte de l'un seulement de ces éléments sont tenues, en vertu des dispositions contestées, de prévoir également une part correspondant au second élément ».

de l'État relevant du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986, est maintenu dans les mêmes proportions que le traitement en cas de congés annuels, de congés de maladie ordinaire, de congés pour accident de service, pour accident du travail ou pour maladie professionnelle, de congés de maternité, d'adoption et de paternité.

Il apparaît cependant que, nonobstant ces références réglementaires, plusieurs éléments des délibérations se révèlent plus restrictifs que le cadre issu du décret du 26 août 2010. D'une part, dans le cas de congé de maladie ordinaire, elle emporte ainsi suppression du régime indemnitaire « au prorata, au-delà du 21^{ème} jour d'absence dans l'année civile (consécutifs ou non), sans distinction de motif », alors que pour les agents de l'État le régime indemnitaire est maintenu pendant trois mois⁴². D'autre part, elles prévoient encore que les primes et indemnités ne sont plus versées aux agents placés en congé de longue maladie, de longue durée ou pour grave maladie, alors que le décret précité en prévoit dans sa version en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2024⁴³ le maintien dans certaines proportions, pendant un congé de longue maladie ou de grave maladie. Le régime plus restrictif n'est pas en soi irrégulier par application du principe de parité, prévu à l'article L.714-4 du CGFP, qui peut s'accommoder selon l'analyse du juge administratif d'un cas de figure (rare) d'une collectivité territoriale décidant de subordonner le bénéfice de son régime indemnitaire à des conditions plus restrictives que celles qui sont applicables aux fonctionnaires de l'État⁴⁴.

3.4.2 Les heures supplémentaires et les astreintes

Les heures supplémentaires

Elles correspondent aux heures accomplies, 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 par priorité à repos compensateur, ou à défaut, à indemnisation⁴⁵ sous la forme d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS).

En application du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 modifié, leur versement est subordonné à la mise en œuvre d'un moyen de contrôle automatisé des horaires de travail (pointage), sauf le cas de personnels exerçant hors de leurs locaux de rattachement et des sites comportant un effectif inférieur à dix agents. Dans ces situations d'exception, un décompte déclaratif est possible, à condition qu'il soit contrôlable.

Le décret de 2002 limite le nombre d'heures supplémentaires à 25 heures par mois (300 heures par an), sauf dérogation. Le règlement d'indemnités horaires est subordonné à la détermination préalable, par l'assemblée délibérante, de la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires⁴⁶.

⁴² Article 1^{er} du décret n° 2010-997 du 26 août 2010.

⁴³ Décret n° 2024-641 du 27 juin 2024 relatif au régime de certains congés pour raison de santé des fonctionnaires et des agents contractuels de l'État.

⁴⁴ CE, 4 juillet 2024, M. Majka, n° 462452, B.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Décret du 20 janvier 2016 puis du 23 mars 2022 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.

Le régime des heures supplémentaires de la commune d'Arpajon-sur-Cère a été redéfini sur la période de contrôle par le protocole de temps de travail approuvé par délibération du 16 décembre 2021, et amendé par deux délibérations modificatives du 14 décembre 2022 et du 20 juin 2023. Or ce protocole ne précise pas la liste des emplois susceptibles de donner lieu à la réalisation effective d'heures supplémentaires. De plus, la commune n'a pas déployé de système de contrôle automatisé du temps de travail, dispositif pourtant obligatoire (sauf exceptions) pour permettre légalement l'indemnisation des heures supplémentaires accomplies. En l'état, l'indemnisation des heures supplémentaires repose sur un principe purement déclaratif.

Pour rappel, l'indemnisation des heures supplémentaires est réservée réglementairement aux seuls agents titulaires, de grades éligibles aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (catégories C et B) ou aux indemnités forfaitaires complémentaires pour élections. Sur la base des extractions de données réalisées à partir des fichiers de paye, aux fins d'apprécier le nombre et le montant des indemnités d'heures supplémentaires ainsi que les agents concernés, il apparaît que de 2019 à 2023, le nombre d'heures supplémentaires indemnifiées a progressé de 34 %. Les volumes les plus importants ont été relevés pour le service chargé de la voirie. Si le nombre d'heures supplémentaires indemnifiées a fléchi en 2020 et 2021, sous l'effet de la crise sanitaire, il a enregistré depuis lors une progression sensible sous l'effet, selon la commune, de la reprise (voire multiplication) des festivités pour la logistique desquelles les agents sont mobilisés (carnaval, fête de l'école, fête de la truffade, fête du hameau de Senihles, forum des associations, marché de Noël).

Plusieurs agents, travaillant à temps complet, ont par ailleurs dépassé régulièrement le *quantum* réglementaire de 25 heures supplémentaires par mois.

La chambre observe que le principe déclaratif des heures supplémentaires, en lieu et place d'un système de contrôle automatisé y compris au sein des services techniques dotés d'effectifs supérieurs à dix agents, n'est pas conforme au cadre réglementaire. Elle recommande en conséquence à la commune de régulariser sa gestion des heures supplémentaires, en précisant la liste des emplois susceptibles de donner lieu à la réalisation effective d'heures supplémentaires, et en mettant en place un système automatisé de contrôle.

Tableau n° 8 : Évolution des heures supplémentaires

	2019	2020	2021	2022	2023	Evolution 2019 / 2023
Nombre total d'heures supplémentaires	2 194	1 438	2 525	2 476	2 124	
<i>Dont Payées (en nombre d'heures)</i>	736	491	502	866	987	34%
<i>Payées (en €)</i>	14 329	10 713	10 721	17 537	21 668	51%
<i>Dont nombres d'heures récupérées en repos compensateur</i>	1 458	947	2 023	1 610	1 137	
<i>Nombre de cas d'IHTS > 25 heures</i>	7	3	5	11	13	

Source : fichiers de paye – commune.

Le contrôle n'a révélé, par ailleurs, aucune anomalie dans la gestion et quant au régime des astreintes, tel que défini par deux délibérations des 22 décembre 2015 et 15 décembre 2016.

Recommandation n° 4. : Préciser la liste des emplois susceptibles de donner lieu à la réalisation effective d'heures supplémentaires conformément aux exigences des décrets n° 2016-33 du 20 janvier 2016 et n° 2022-505 du 23 mars 2022, et mettre en place un système automatisé de contrôle du temps de travail conformément au décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

3.5 Les avantages en nature

Les avantages en nature, ressortant de la mise à disposition ou de la fourniture par l'employeur d'un bien ou d'un service devant être supporté par l'employé, s'analysent comme des compléments de rémunération et doivent être, à ce titre, déclarés comme tels à l'administration fiscale et aux organismes d'assurance sociale.

Aucun agent ne bénéficie de logement de fonction.

Aux termes de l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT : « *Selon des conditions fixées par une délibération annuelle, le conseil municipal peut mettre un véhicule à la disposition de ses membres ou des agents de la commune lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie. Tout autre avantage en nature fait l'objet d'une délibération nominative, qui en précise les modalités d'usage* ».

La commune d'Arpajon-sur-Cère n'a pas plus attribué de véhicule de fonction ; cependant, trois agents (le directeur des services techniques, le responsable du service voirie et le responsable du service bâtiments) bénéficient d'un véhicule de service, avec autorisation de remisage à domicile. Par délibération du 2 juillet 2020 et du 27 février 2025, le conseil municipal a fixé les conditions d'utilisation et de remisage à domicile des véhicules de service, sur la base desquels des autorisations nominatives ont été ensuite consenties annuellement à chacun des trois agents. La commune a en revanche omis de délibérer en 2021, 2022, 2023 et 2024, comme exigé par les dispositions précitées de l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT.

La chambre invite en conséquence la commune d'Arpajon-sur-Cère à veiller à définir chaque année, par délibération, les conditions d'utilisation des véhicules de service, notamment quant au remisage à domicile, conformément aux exigences de l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT.

Selon les informations recueillies en cours de contrôle, il apparaît encore que la commune accorde la gratuité des repas aux personnels assurant la surveillance des enfants à la cantine scolaire, ainsi qu'aux autres agents du service de restauration déjeunant sur place. La gratuité des repas pris est bien déclarée en avantage en nature. mais jusqu'à la délibération récemment adoptée, le 27 février 2025 par suite des observations formulées au cours de contrôle, l'octroi de tels avantages ne procédait d'aucune décision du conseil municipal, alors qu'en tant que compléments de rémunération, leurs principes et modalités de détermination relèvent de la compétence de décision de l'organe délibérant. Sur le fond, en application du

principe de parité de la fonction publique territoriale avec celle de l'État, la gratuité des repas servis aux agents municipaux est irrégulière⁴⁷.

La chambre engage la commune d'Arpajon-sur-Cère à s'aligner sur le régime des avantages en nature bénéficiant aux agents de l'État, s'agissant des repas pris par certains de ses agents.

3.6 Les frais de mission des agents

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

La commune d'Arpajon-sur-Cère satisfait à cette obligation réglementaire de délivrance d'un ordre de mission.

Elle a également fixé, en application de l'article 7-1 du décret n° 2001-654 du 19 juillet 2001, par une dernière délibération du 4 mars 2021, les modalités de remboursement des frais de mission de ses agents, le montant des indemnités étant mentionnés à titre indicatif. Les taux ayant été revalorisés par un arrêté interministériel du 20 septembre 2023, la commune d'Arpajon-sur-Cère est invitée à actualiser sa délibération de principe de mars 2021 pour prendre en considération les taux règlementaires des indemnités de défraiement.

Pour complète information sur la question, le montant total des remboursements pour frais de mission a fluctué fortement d'une année sur l'autre, tout en demeurant tout à fait contenu (2 062 € de remboursement en 2019, niveau le plus haut sur la période, pour seulement 244 € relevé en 2020 et quelque 792 € en 2023 – cf. annexe 2, tableau n° 30).

3.7 Le collaborateur de cabinet

L'autorité territoriale peut former un cabinet dans les conditions fixées par les dispositions des articles L. 333-1 et suivants du CGFP, et le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales.

La population de la commune d'Arpajon-sur-Cère comptant moins de 20 000 habitants, le nombre de collaborateurs du cabinet du maire est limité à un. Le conseil municipal a, lors de la séance du 27 février 2024, décidé de la création d'un poste de collaborateur de cabinet.

⁴⁷ CE, 29 juin 2001, commune d'Allauch, n° 204346 : dans cette décision, le Conseil d'État a confirmé l'annulation d'une délibération accordant au personnel communal un repas gratuit au motif que les agents de l'État « soumis à des sujétions équivalentes à celles des agents de la commune [...] visés par la délibération litigieuse ne peuvent bénéficier de la fourniture à titre gracieux d'un repas » et qu'ainsi la commune avait méconnu le principe de parité. En l'espèce, les agents concernés étaient affectés à la surveillance des enfants et à la préparation des repas de cantine.

Le contrôle de la situation d'emploi, ainsi que des modalités de rémunération des deux collaborateurs de cabinet qui se sont succédé en 2024, n'a pas révélé d'anomalies au regard du cadre légal de référence.

3.8 Le recrutement du directeur général des services

Durant la période de contrôle, le poste de directeur général des services a été occupé par :

- un agent titulaire de catégorie A, jusqu'au 31 décembre 2023 ;
- un agent contractuel recruté sur le grade d'attaché principal, à compter du 1^{er} mars 2024 par conclusion d'un contrat d'une durée d'un an, sur le fondement de l'article L. 332-8 2° du CGFP.

Aux termes de l'article L. 412-6 du CGFP : « *Les emplois fonctionnels de direction de la fonction publique territoriale sont pourvus par voie de détachement. Cette modalité de nomination s'applique aux emplois fonctionnels suivants : (...) 2° Directeur général des services, directeur général adjoint des services des communes de plus de 2 000 habitants* ». Aux termes de l'article 1^{er} du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés : « *I.- Les dispositions du présent décret sont applicables aux emplois suivants : 1. Directeur général des services des communes de 2 000 habitants et plus et directeur général ou directeur des établissements publics dont la liste est mentionnée à l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984 susvisée* ». Aux termes de l'article 7 de ce décret : « *Seuls les fonctionnaires de catégorie A peuvent être détachés dans un emploi de : 1. Directeur général des services d'une commune de 2 000 à 40 000 habitants* ».

Il résulte de ces dispositions que l'emploi de directeur général des services est un emploi fonctionnel au sens de l'article L. 412-6 du CGFP. Si l'article L. 332-8 du CGFP prévoit, à titre dérogatoire, que des emplois permanents puissent être occupés de manière permanente par des agents contractuels territoriaux, lorsque les besoins du service ou la nature des fonctions le justifient et qu'aucun fonctionnaire territorial n'a pu être recruté, l'article L. 343-1 du même code, relatif aux emplois supérieurs de la fonction publique territoriale, n'autorise pas le recrutement direct d'agents non titulaires pour occuper l'emploi de directeur général des services d'une commune de moins de 40 000 habitants⁴⁸.

De surcroît, les dispositions de l'article L. 412-6 précité et de l'article 7 du décret du 30 décembre 1987 précisent expressément que l'emploi de directeur ne peut être pourvu, exclusivement, que par détachement d'un fonctionnaire de catégorie A dans une commune de 2 000 à 40 000 habitants. Elles n'organisent aucune dérogation au recrutement d'un titulaire par voie de détachement, pour les emplois fonctionnels des communes de moins de 40 000 habitants, même en cas de caractère infructueux de la procédure de recrutement⁴⁹. Il reste qu'une commune de plus de 2 000 habitants, qui n'a pas créé l'emploi de directeur général des services, peut cependant confier l'encadrement de ses services à un fonctionnaire

⁴⁸ CAA de Bordeaux, 22 février 2018, commune de Kourou, n° 17BX02310, 17BX02316.

⁴⁹ TA de Strasbourg, 9 avril 2024, préfet du Haut-Rhin, n° 2208597 ; TA de Grenoble, 26 décembre 2023, préfet de l'Isère, n° 2205141.

appartenant au cadre d'emploi des attachés territoriaux ou à un agent contractuel⁵⁰, sous la réserve qu'en ce dernier cas, la vacance ait bien donné lieu aux formalités de publicité de la vacance du poste (notamment prévues à l'article L. 313-1 du CGFP) et qu'aucun fonctionnaire territorial n'ait pu être recruté⁵¹.

Le 4 octobre 2023, la commune d'Arpajon-sur-Cère a publié un avis de vacance de l'emploi de directeur général des services. Elle a reçu neuf candidatures, au nombre desquelles celles de deux agents titulaires : un rédacteur principal ainsi qu'un attaché principal, ayant occupé les fonctions de directeur général des services d'une communauté de communes et pris en charge par le centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Meurthe-et-Moselle depuis le 1^{er} janvier 2020. Au terme de la procédure, la commune a retenu la candidature d'une ancienne directrice générale des services d'une commune de moins de 3 500 habitants, agent non titulaire.

La candidate pressentie ayant finalement refusé l'offre de recrutement, la commune a publié le 1^{er} décembre 2023 un nouvel avis de vacance d'emploi, pour lequel elle a reçu neuf candidatures, parmi lesquelles figuraient seulement trois agents titulaires de la fonction publique : un agent de la fonction publique hospitalière, ingénieur spécialisé en génie climatique et thermique ; deux agents de la fonction publique territoriale, à savoir un ingénieur principal, directeur de l'antenne du Cantal du Centre national de la fonction publique territoriale, et un attaché territorial chef du service tourisme auprès du département du Cantal.

La commune a retenu la candidature d'un agent non titulaire, M. Géraud Méral également maire d'une commune du Cantal (Roannes-Saint-Mary). L'intéressé a été recruté, à compter du 1^{er} mars 2024, par contrat à durée déterminée d'une durée d'un an. Cependant, la décision de recrutement n'a pas donné lieu à l'établissement d'un document écrit justifiant du choix opéré. Or la chambre observe que la commune d'Arpajon-sur-Cère a écarté la candidature de deux agents titulaires qui, compte tenu de leurs expériences, présentaient des aptitudes à l'encadrement des services d'une commune de 6 500 habitants. Dans ces conditions, la décision de recruter un agent contractuel apparaît insuffisamment justifiée, du fait de candidatures émanant de fonctionnaires présentant un profil adapté et en l'absence de décision de recrutement étayée. La chambre régionale des comptes appelle l'attention de la commune sur la récente jurisprudence de la Cour administrative d'appel de Lyon, dégagée dans son arrêt en date du 10 avril 2024, aux termes de laquelle le recrutement d'un contractuel est conditionné à l'absence avérée de candidat titulaire répondant aux exigences du poste⁵².

Par ailleurs, le tableau des effectifs, tel que présenté le 6 décembre 2023 au conseil municipal, faisait apparaître un emploi fonctionnel de directeur général des services sur le grade d'attaché principal. De même, selon les mentions de la délibération du 27 février 2024 par laquelle la commune d'Arpajon-sur-Cère a décidé de recruter un agent par la voie contractuelle à compter du 1^{er} mars 2024, le poste à pourvoir correspondait à l'exercice des fonctions de directeur général des services. Par suite, l'occupation de l'emploi par un agent contractuel était irrégulière, dès lors que l'emploi fonctionnel de directeur général des services d'une commune

⁵⁰ TA de Grenoble, 26 décembre 2023, préfet de l'Isère, n° 2205141.

⁵¹ Article L. 332-8 du CGFP : « Par dérogation au principe énoncé à l'article L. 311-1 et sous réserve que cette vacance ait donné lieu aux formalités prévues à l'article L. 313-1, des emplois permanents peuvent être également occupés de manière permanente par des agents contractuels territoriaux dans les cas suivants : (...) 2° Lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire territorial n'a pu être recruté dans les conditions prévues par le présent code ; (...) ».

⁵² CAA de Lyon, 10 avril 2024, M. Astor, n° 22LY02882.

de la catégorie d'Arpajon-sur-Cère ne peut être pourvu que par la voie du détachement d'un fonctionnaire, en application du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987.

La préfecture du Cantal a formulé des observations en ce sens, dans le cadre du contrôle de légalité, par courrier adressé au maire d'Arpajon le 1^{er} avril 2024.

Par suite des observations préfectorales formulées sur la délibération du 27 février 2024, une nouvelle délibération a été soumise au conseil municipal et adoptée le 12 juin 2024. Selon cette délibération, d'une rédaction bien moins précise, l'agent contractuel embauché n'occupe plus l'emploi fonctionnel de directeur général des services, emploi fonctionnel qui a été supprimé du tableau des effectifs. L'énoncé des fonctions confiées à l'agent contractuel a été également amendé, par voie d'avenant au contrat de travail signé le 14 juin 2024, l'agent étant réputé occuper désormais les fonctions de directeur général et non plus de directeur général des services.

La chambre note cependant qu'en dépit de ces modifications/adaptations rédactionnelles, l'irrégularité du recrutement du directeur général des services persiste, puisque la commune n'a pas justifié de motifs l'ayant conduite à écarter la candidature des fonctionnaires titulaires présentant des profils adaptés à l'emploi.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'organisation et la gestion des ressources humaines de la commune d'Arpajon-sur-Cère repose, pour l'essentiel, sur un seul agent, point de faiblesse qui rend la collectivité vulnérable en cas d'absence prolongée de son collaborateur.

La chambre n'a pu reconstituer avec précision, ni analyser avec assurance l'évolution des effectifs, sur la base des données et renseignements communiqués par la collectivité. Ces dernières, présentant des incohérences majeures, ne permettent pas plus aux conseillers municipaux de disposer d'une information pertinente en matière de gestion des ressources humaines, qu'à l'exécutif d'être en mesure d'assurer le pilotage des emplois et des effectifs.

Le temps de travail, comme le régime indemnitaire, sont désormais inscrits dans le cadre légal de référence, à l'exception notable de l'indemnisation des heures supplémentaires qui demeure irrégulière, faute pour la commune de disposer d'un système de contrôle automatisé du temps de travail et d'avoir déterminé la liste des emplois éligibles à la réalisation d'heures supplémentaires.

Les modalités de remplacement, en 2024, du directeur général des services par le recrutement d'un agent non titulaire, appellent les plus vives critiques.

4 LA COMMANDE PUBLIQUE

4.1 L'organisation générale de la fonction achats

La commune ne dispose pas d'un service « achat », ni d'un poste consacré à la gestion des marchés publics.

Les achats de faible montant, inférieurs au seuil de 40 000 €, sont réalisés directement par les services dépensiers ou après remise de devis recueillis auprès des fournisseurs ou prestataires. Les procédures de passation des marchés à procédure adaptée, supérieurs à 40 000 €, sont gérées par le directeur général ainsi que par un attaché territorial, affecté au service administratif, également chargé de la gestion des ressources humaines (*cf. supra*). En matière de marchés de travaux, lorsque le recours à un maître d'œuvre est nécessaire, celui-ci se voit confier la rédaction du dossier de consultation des entreprises. Pour certaines opérations de travaux, la commune a conclu des conventions d'assistance à maîtrise d'ouvrage, déléguant ainsi les procédures de passation et l'exécution des marchés.

En tant qu'acheteur, la commune d'Arpajon-sur-Cère doit respecter les principes fondamentaux de la commande publique énoncés à l'article L. 3 du CCP, pour l'ensemble de ses achats, quel que soit leur montant : liberté d'accès, égalité de traitement entre les candidats et transparence des procédures. Par ailleurs, si l'article R. 2122-8 du CCP prévoit que *« l'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables pour répondre à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 40 000 euros hors taxes »*, il doit cependant veiller *« à choisir une offre pertinente, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin »*.

Dans son précédent rapport d'observations définitives, la chambre préconisait que la commune se dote d'une nomenclature des familles d'achats, lui permettant de vérifier la computation des seuils, ainsi qu'un règlement interne de la commande publique. Il apparaît que la commune d'Arpajon n'a donné aucune suite à ces préconisations, la collectivité ne s'étant pas dotée de tels documents. Les services acheteurs ne disposent donc d'aucune ligne directrice quant à la passation des marchés, en particulier pour ceux d'un montant inférieur à 40 000 €, visant à assurer le respect des principes de la commande publique de la définition du besoin à la signature du marché. Par ailleurs, il n'existe pas de classement centralisé des pièces de marchés, ni de règles d'archivage des dossiers.

Il s'ensuit que pour plusieurs marchés, la commune n'a pas été en mesure de produire la preuve d'une démarche minimale de mise en concurrence, telle que de simples devis sollicités auprès de différentes entreprises. L'édiction de procédures internes étant à tout le moins indispensable pour informer et guider les agents des services acheteurs, la chambre recommande à la commune d'Arpajon-sur-Cère de se doter de règles et d'un guide de référence en matière de commande publique.

Il a été observé par ailleurs que la commune recourt peu aux groupements de commandes. Ainsi sur la période de contrôle, elle n'est membre que d'un seul groupement de commandes pour le mobilier urbain, dont la CABA est également membre.

La commune d'Arpajon-sur-Cère a cependant recours aux services de l'Union des groupements d'achats publics (UGAP), pour des marchés de location et de maintenance de copieurs, pour la téléphonie, pour l'acquisition de matériels roulant (une tractopelle en 2019, un tracteur en 2020, une balayeuse et un chariot télescopique en 2021), ou encore la fourniture d'énergie et d'électricité.

<p>Recommandation n° 5. : Se doter de règles internes en matière de commande publique.</p>

4.2 La vérification du respect des règles de computation des seuils

L'évaluation des besoins à satisfaire

L'article L. 2111-1 du CCP dispose que « *la nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant le lancement de la consultation, en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale* ». Une bonne évaluation, et une définition précise des besoins à satisfaire dans les documents de la consultation, constituent une condition impérative pour que l'achat soit effectué dans les meilleures conditions. La définition du besoin permet aussi à l'acheteur de procéder à l'estimation de la commande, en vue notamment de pouvoir identifier la procédure adéquate de passation à mettre en œuvre.

La méthode de calcul de la valeur estimée du besoin diffère selon qu'il s'agit d'un marché de travaux ou d'un marché de services et de fournitures⁵³. Pour évaluer la valeur estimée d'un marché public de travaux, doit être prise en compte la valeur totale des travaux se rapportant à une opération ; s'agissant des fournitures et services, est prise en considération la valeur totale annuelle des fournitures ou services pouvant être considérés comme homogènes, soit à raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle. L'acheteur ne peut se soustraire à l'organisation des procédures adéquates, en scindant et dissociant les achats, ou en utilisant des modalités de calcul de la valeur estimée du besoin autres que celles prévues par la réglementation.

Selon l'importance du besoin à satisfaire et l'estimation de sa valeur, les règles de la commande publique imposent des modalités plus complètes de publicité et de mise en concurrence. Le seuil, permettant de se dispenser d'une publicité et de mise en concurrence préalables, était fixé à 25 000 € HT entre 2016 et 2019. Il a été relevé à 40 000 € HT depuis le 1^{er} janvier 2020⁵⁴ puis temporairement à 70 000 €, durant la crise sanitaire. La loi du 7 décembre 2020, d'accélération et de simplification de l'action publique, l'a porté à 100 000 € jusqu'au 31 décembre 2022 pour les seuls marchés de travaux. Le décret du 28 décembre 2022, portant diverses modifications du CCP, a prolongé cette mesure jusqu'au 31 décembre 2024.

En l'espèce, la commune n'a pas mis en place de procédure lui permettant de s'assurer du respect effectif des seuils réglementaires. Or elle doit faire face à des besoins et achats récurrents, notamment quant aux fournitures alimentaires, de carburants, d'énergie et d'électricité qui ont dépassé annuellement le seuil réglementaire de 40 000 € HT (*cf. annexe 4*). En particulier pour les achats alimentaires et de carburants, la commune n'a pas été en mesure de produire, au moins, la preuve d'une démarche de mise en concurrence (devis sollicités auprès de plusieurs entreprises).

La réalisation d'une année sur l'autre de tels achats « au fil de l'eau », sans définition ni estimation préalable des besoins, et hors de toute procédure de publicité et de mise en concurrence, met en échec les principes de la commande publique. L'utilisation d'une codification des familles d'achats, assortie d'un dispositif de contrôle des seuils réglementaires, permettrait d'organiser le processus d'achats plus efficacement, étant observé que l'appel à la

⁵³ Articles R. 2121-1 à R. 2121-9 du CCP.

⁵⁴ Article 30.I.8 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, puis article R. 2122-8 du CCP.

concurrence vise d'abord à élargir le cercle des entreprises prestataires et à obtenir le meilleur rapport qualité / prix.

Recommandation n° 6. : Respecter les règles de mise en concurrence, en définissant les catégories homogènes d'achats et en procédant à une appréciation de la valeur annuelle des fournitures et services.

4.3 Le contrôle des marchés publics

Les procédures de passation ont été examinées pour une sélection de marchés (cf. annexe 5), déterminée à partir de la liste des marchés conclus par la commune durant la période contrôlée. Cet échantillon de dossiers à contrôler intègre les marchés les plus importants, en termes financiers, et couvre l'ensemble du spectre des achats de la commune (maîtrise d'œuvre ; marchés de travaux ; marchés de services et de fournitures).

Le contrôle s'est attaché à la revue de l'ensemble des pièces relatives à la passation et à l'exécution du marché, soit en particulier :

- les documents de la consultation ;
- les avis de publicité ;
- le procès-verbal de réception des candidatures et des offres ;
- le rapport d'analyse des offres du marché ;
- le procès-verbal éventuel de la commission d'appel d'offres ;
- les courriers de rejet adressés aux candidats évincés ;
- les courriers d'attribution et de notification du marché ;
- le rapport de présentation ;
- l'acte d'engagement signé ;
- les avenants et les ordres de service passés.

Le contrôle de dossiers n'a pas fait ressortir une mise en échec générale des règles en vigueur, qu'il s'agisse des supports de publicité réglementaires, des délais de remise des offres, du contenu, des analyses, ou encore de leur comptabilité avec les critères préétablis. La chambre a constaté que la commune avait coutume de ne pas engager de négociations avec les soumissionnaires, quand bien même les documents de la consultation en prévoient la possibilité (renonçant ainsi à une marge de discussion et d'adaptation des offres, autorisée réglementairement).

Des anomalies et insuffisances ont cependant pu être observées dans certains dossiers du lot n° 4 charpente – menuiserie du marché de rénovation du groupe scolaire, l'avis d'appel public à la concurrence publié le 16 septembre 2022 sur la plate-forme du bulletin officiel d'annonces des marchés publics ne mentionnant pas les critères de sélection des offres. Si le règlement de la consultation en mentionnait deux (le prix et la valeur technique des prestations), ils n'étaient pas assortis d'une pondération, ni hiérarchisés.

Or, en procédure formalisée comme en procédure adaptée, l'acheteur doit dès l'engagement de la procédure, dans l'avis de marché ou dans les documents de la consultation, délivrer aux candidats potentiels une information appropriée sur les critères d'attribution du

marché, ainsi que sur les conditions de leur mise en œuvre⁵⁵, c'est-à-dire en termes de pondération ou de hiérarchisation. La commune d'Arpajon-sur-Cère doit veiller à procéder systématiquement à la publication de la pondération qu'elle a décidé d'appliquer. Quant au rapport d'analyse des offres du même lot, en tenait lieu un unique tableau reprenant chacun des critères, notés sans aucune justification écrite. Le principe de transparence de la commande publique implique que la collectivité publique puisse être capable de justifier des conditions dans lesquelles elle a sélectionné l'offre, sensée être économiquement la plus avantageuse. Il a été encore relevé que le règlement de consultation désignait confusément l'acheteur, tantôt comme un pouvoir adjudicateur, tantôt comme une entité adjudicatrice.

Le contrôle du dossier relatif à l'acquisition, en 2022, d'une tondeuse de marque, pour un montant (HT) de 49 900 €, a fait ressortir l'absence de tout devis, caractérisant l'absence de mise en concurrence alors que la réglementation l'imposait pour un tel achat dépassant le seuil de référence de 40 000 €.

La commune n'a pas non plus été en mesure de justifier de la mise en œuvre d'une procédure de publicité et de mise en concurrence pour l'attribution au groupement Germain Brunet / SARL Ph. François / SETERSON, le 6 octobre 2022, du marché de maîtrise d'œuvre relatif à la rénovation du groupe scolaire, d'un montant (HT) de 39 294 €. Or, si le montant de la commande s'est avéré (de peu) inférieur au seuil de publicité et de mise en concurrence préalables⁵⁶, il convient tout de même que la collectivité évalue son besoin à satisfaire, ab initio, pour pouvoir justifier du choix de la procédure mise en œuvre. La commune d'Arpajon-sur-Cère est en conséquence invitée à procéder systématiquement, en amont, à une estimation fiable du montant de ses commandes, en sorte de recourir à la procédure de passation pertinente, et adéquate règlementairement, et de pouvoir justifier de la validité du choix opéré.

La commune n'a pas connu de contentieux portés par les entreprises dans le cadre de la procédure d'attribution de marchés. Un seul litige, intéressant l'exécution d'un marché de travaux pour la réfection des terrains de tennis, a donné lieu au versement à la commune, par l'assureur du constructeur mis en cause, d'une indemnité dans le cadre d'un protocole transactionnel.

4.4 La publication des données essentielles

De nouvelles normes en matière d'ouverture des données de la commande publique s'imposent aux acheteurs publics depuis le 1^{er} janvier 2024, pour les marchés et contrats de concession notifiés à compter de cette date. Les dispositions des articles R. 2196-1 et R. 3131-1 du CCP font désormais obligation aux acheteurs de publier, sur le portail national des données ouvertes, les données essentielles des marchés publics supérieurs à 40 000 € HT et des contrats de concession, à l'exception des informations dont la divulgation serait contraire à l'ordre public ou porterait atteinte à un secret protégé par la loi. Lesdites données essentielles à publier concernent la procédure de passation, le contenu du contrat, l'exécution (modification et sous-traitance). L'annexe 15 du code, relative aux données essentielles des marchés publics, et l'annexe 17 relative aux données essentielles des contrats de concession, énumèrent les données

⁵⁵ Articles R. 2152-11 et R. 2152-12 du CCP ; pour les procédures adaptées, voir CE, 30 janvier 2009, ANPE, n° 290236 ; CE, 31 mars 2010, Collectivité Territoriale de Corse, n° 334279.

⁵⁶ Article R. 2122-8 du CCP.

devant être publiées sur le portail national des données ouvertes ainsi que les modalités de leur publication.

La commune ne satisfaisant pas à cette obligation, la chambre l'engage à s'y conformer dans les plus brefs délais.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le contrôle des modalités d'organisation de la fonction de la commande publique a fait ressortir plusieurs enjeux d'importance pour la commune d'Arpajon-sur-Cère, en particulier le déploiement nécessaire d'une codification des familles d'achats et l'élaboration ou la formalisation de règles internes de passation des marchés.

Ces carences avaient déjà été relevées lors du précédent contrôle de la chambre. Plusieurs marchés ont été passés dans des conditions peu rigoureuses. La gestion de la commande publique nécessite, en conséquence, une attention renforcée pour assurer au plan juridique les procédures d'achats de la commune.

5 LA QUALITÉ DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

La fonction financière de la commune est pilotée par le directeur général ; elle est exercée par un agent de catégorie B (rédacteur territorial), secondé de deux agents de catégorie C.

Par délibérations du 22 septembre 2021, la commune a décidé de l'application de l'instruction budgétaire et comptable M57, à partir du 1^{er} janvier 2022, et a adapté son règlement budgétaire et financier.

Le budget de la commune comporte deux composantes, un budget principal et un budget annexe. Le montant total des recettes de fonctionnement de la commune d'Arpajon-sur-Cère a atteint 6,3 M€ en 2023, dont 99 % enregistrés au budget principal (soit 6,2 M€).

Tableau n° 9 : Les composantes du budget communal en 2023

En €	Dépenses de fonctionnement	Recettes de fonctionnement
Budget principal	5 371 510	6 240 643
Budget annexe « transports scolaires »	66 862	54 273
Total	5 438 372	6 294 916

Source : compte administratif 2023 – retraitement chambre régionale des comptes.

Classiquement, le contrôle de la chambre s'est attaché au respect des délais réglementaires pour l'organisation du débat d'orientations budgétaires, et l'approbation du budget primitif et du compte administratif. Aucune anomalie n'a été relevée. Il a été également constaté que les rapports d'orientations budgétaires, soumis à l'examen du conseil municipal,

étaient complets et conformes aux prescriptions des dispositions de l'article D. 2312-3 du CGCT.

5.1 La qualité de l'information budgétaire et financière

5.1.1 La publicité des données financières

Dans l'objectif de renforcer le niveau d'information des élus et des citoyens, tout autant que d'améliorer le niveau de compréhension des documents budgétaires, l'article L. 2313-1 du CGCT prévoit 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 pour permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux ;
- le rapport d'orientations budgétaires ;
- la note explicative de synthèse adressée en appui de la convocation des conseillers municipaux, à la séance consacrée à l'examen et au vote du budget primitif, et du compte administratif.

La mise en ligne doit intervenir dans le délai d'un mois suivant l'adoption, par le conseil municipal, de la délibération à laquelle les données se rapportent.

Alors que la commune dispose d'un site internet régulièrement mis à jour, comportant en particulier une rubrique consacrée à la publicité des documents budgétaires, sous laquelle sont publiés les comptes-rendus des conseils municipaux, elle n'a réservé aucune sous-rubrique à l'information financière. Elle ne satisfait donc pas à ses obligations légales.

La chambre recommande à la commune d'Arpajon de se mettre en conformité avec les obligations légales de publicité, qui participent à la transparence de la gestion communale. Elle prend note de l'information apportée par la maire d'Arpajon-sur-Cère, en réponse au rapport d'observations provisoires, quant à la modification en cours du site internet, en vue d'y insérer un onglet spécifique pour la publication des documents budgétaires.

<p>Recommandation n° 7. : Respecter les obligations légales, procédant de l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales, en matière de publicité des données financières.</p>
--

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

Les taux d'exécution budgétaire⁵⁷ 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.

⁵⁷ Rapport entre les sommes effectivement engagées ou perçues au cours de l'exercice et les sommes votées par l'assemblée délibérante.

En fonctionnement, les taux d'exécution budgétaire sont satisfaisants. En dépenses, ils ont oscillé entre 96 % et 99 % et en recettes, ils s'approchent de 100 % (cf. annexe 6).

En investissement, les taux d'exécution montrent des prévisions de dépenses et de recettes d'un niveau correct, avec la prise en considération des restes à réaliser (cf. annexe 6). Hors restes à réaliser, ils sont médiocres tant en recettes qu'en dépenses pour les trois derniers exercices.

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)⁵⁸. Les restes à réaliser participent à la détermination des résultats de l'exercice tels qu'arrêtés au compte administratif contribuant à l'appréciation du besoin de financement (éventuel) de la section d'investissement ressortant à la clôture de l'exercice⁵⁹. Ils donnent lieu en report à l'ouverture de crédits au budget de l'exercice, sans que l'assemblée délibérante n'ait à en décider de nouveau.

L'examen des restes à réaliser a fait ressortir plusieurs anomalies, en recettes comme en dépenses, pour les exercices 2022 et 2023.

L'état des restes à réaliser, en dépenses de la section d'investissement, s'établissait au 31 décembre 2022 à 1,321 M€. Il comportait en particulier le montant des marchés publics afférents à l'aménagement urbain du quartier de l'ancienne gare d'Arpajon-sur-Cère, d'un montant de 427 000 €, alors que les marchés n'étaient pas encore attribués. Les restes à réaliser en dépenses s'en trouvaient surestimés, à hauteur de 32 %. En vis-à-vis, pour le même exercice 2022, l'état des restes à réaliser intégrait en recettes une subvention attendue de la région d'Auvergne-Rhône-Alpes, de quelque 100 000 €, alors qu'aucune décision attributive n'était encore intervenue.

De même, l'état des restes à réaliser incluait pour la section d'investissement de l'exercice 2023 les dépenses afférentes à un marché de travaux pour la réalisation d'une passerelle, d'un montant de 712 000 €, qui n'a été attribué qu'en 2024. Les restes à réaliser en dépenses ont ainsi été surestimés de près de 34 %.

La chambre engage la commune d'Arpajon-sur-Cère à plus de rigueur dans le suivi et la détermination des restes à réaliser, s'agissant notamment des dépenses, de la section d'investissement, observant que les restes à réaliser ne correspondent pas purement et simplement à la différence entre prévisions et exécution budgétaires. Les restes étant reportés au budget de l'exercice suivant, ils affectent la sincérité des inscriptions budgétaires de l'année et par suite l'équilibre réel du budget.

5.1.3 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.

⁵⁸ Article R. 2311-11 du CGCT.

⁵⁹ 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.

Venant préciser les dispositions du CGCT, les instructions budgétaires et comptables M14 puis (M57)⁶⁰ rappellent 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 d'autant plus grande qu'elles constituent, le plus souvent, la seule source d'information des élus et des administrés sur la situation financière de la collectivité. Leur caractère normalisé permet en outre de lire facilement les données de n'importe quelle collectivité.

Le contrôle de la chambre s'est attaché, notamment, à vérifier leur fiabilité et leur exhaustivité. Des carences ont été observées pour le compte administratif 2023, plusieurs annexes n'ayant pas été renseignées, ou de façon incomplète⁶¹.

La commune d'Arpajon-sur-Cère doit veiller à renseigner avec rigueur et exhaustivité les différentes annexes, devant être réglementairement jointes à l'appui du compte administratif ; elle rappelle qu'il en va de la légalité même du compte.

5.2 La fiabilité des comptes

5.2.1 La détermination et l'affectation des résultats

Sur la période sous contrôle, le conseil municipal d'Arpajon-sur-Cère a délibéré chaque année pour approuver le compte administratif, arrêter les comptes de l'exercice et procéder à l'affectation des résultats. Ce point de contrôle particulier n'appelle pas d'observations particulières, si ce n'est la question incidente d'une évaluation plus rigoureuse du montant des restes à réaliser qui participent à la détermination des résultats, et au besoin de financement de la section d'investissement.

5.2.2 La tenue de la comptabilité d'engagement

Obligation énoncée à l'article L. 2342-2 du CGCT, la tenue d'une comptabilité d'engagement permet de donner une image fidèle des comptes de la collectivité, en ce qu'elle recense tous les engagements souscrits sans attendre leur dénouement effectif. Sa mise en œuvre nécessite une organisation permettant de rapprocher au plus près l'engagement juridique⁶² de l'engagement comptable, préalable ou concomitant. Elle facilite également les opérations de clôture de l'exercice, s'agissant en particulier de rattachement des charges et des produits ou de la détermination des restes à réaliser.

Au cours de la période, la commune n'a pas été en mesure de produire une comptabilité d'engagement selon les attentes réglementaires fixées : elle n'a pu communiquer que de simples

⁶⁰ Tome 2, titre 1, chapitre 4, paragraphe 1.2.1.4.

⁶¹ Annexe B9 sur l'état du personnel ; état B10 relatif à liste des organismes dans lesquels la collectivité a pris un engagement financier ; état B11.1 relatif aux organismes de regroupement ; état B8.1.1 relatif aux concours attribués à des tiers ; état D11 portant sur les décisions en matière de taux des contributions.

⁶² Par exemple les devis, contrats, bons de commande, conventions.

extractions faisant ressortir les dates et montants de sommes mandatées, l'imputation budgétaire des mandatements, et le bénéficiaire.

La commune a indiqué avoir souhaité mettre en place une comptabilité d'engagement mais que, du fait du manque de personnel, elle y avait renoncé.

Constatant l'absence de progrès en la matière depuis la précédente instance de contrôle, la chambre demande à la commune d'Arpajon-sur-Cère de mettre en place une comptabilité d'engagement, selon les attendus règlementaires et les exigences de l'instruction budgétaire et comptable M57 déployée depuis le 1^{er} janvier 2022.

Recommandation n° 8. : Mettre en place une comptabilité d'engagement, conformément aux exigences de l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales (précisées par l'instruction budgétaire et comptable M57).

5.2.3 Le suivi du patrimoine et des comptes d'immobilisations

Dans le cadre du contrôle, la commune a communiqué à la chambre pour chacun des exercices sous contrôle, le registre portant inventaire physique et comptable des biens de la collectivité. Ce registre s'avère incomplet faute de préciser l'origine et la teneur exacte des éléments patrimoniaux (surface des bâtiments, localisation, état de vétusté, occupation, etc.).

La commune d'Arpajon-sur-Cère est invitée à enrichir son registre d'inventaire existant, en vue de restituer l'étendue exacte et la composition de son patrimoine.

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe conjointement à l'ordonnateur, chargé de la tenue de l'inventaire selon les entrées et les sorties de biens du patrimoine, et au comptable public responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan.

Ces documents doivent être cohérents, se complétant pour délivrer une parfaite information sur le patrimoine de la collectivité, en son contenu et sa valorisation. Il n'est pas rare cependant qu'ils divergent, parfois en des proportions significatives, lorsque les échanges d'informations entre ordonnateur et comptable sont distendus et parcellaires.

Au cas présent, des écarts d'importance ont été décelés entre les deux documents.

Tableau n° 10 : Tableau 10 : Valorisation du patrimoine communal

En €	2019	2020	2021	2022	2023
État de l'actif brut	48 299 903	49 575 079	50 730 389	52 172 039	53 680 931
Valeur brute comptable de l'inventaire de l'ordonnateur	45 552 080	46 939 961	48 457 625	49 934 118	51 355 062
Ecart	2 747 823	2 635 118	2 272 764	2 237 921	2 325 869
État de l'actif net	45 992 698	47 021 226	48 165 224	49 296 621	50 579 926
Valeur nette de l'inventaire de l'ordonnateur	43 204 151	44 242 729	45 505 025	46 721 034	47 817 282
Ecart	2 788 547	2 778 497	2 660 199	2 575 587	2 762 644

Source : comptable public et commune.

Au vu de l'importance des écarts relevés, la chambre engage la commune à poursuivre le travail entrepris avec le service de gestion comptable, en vue d'arrêter des modalités de suivi régulier et harmonisé des éléments d'actifs et patrimoniaux.

Par ailleurs, selon les prescriptions de l'instruction budgétaire et comptable M14 reprises par l'instruction M57 en vigueur depuis 2022, les immobilisations doivent être imputées, une fois achevées, dans les différentes rubriques des chapitres 20 « Immobilisations incorporelles » et 21 « Immobilisations corporelles ». Avant achèvement des opérations, les dépenses sont enregistrées au chapitre 23 « Immobilisations en cours », dont les comptes doivent être régulièrement apurés par transfert au compte d'imputation définitive des chapitres 20 et 21 à mesure de la réception des travaux. Essentielle pour la prise en compte de l'inventaire physique et comptable des éléments participant à l'enrichissement du patrimoine, cette opération interne de transfert déclenche aussi la constitution de l'amortissement pour les biens amortissables.

Ce point d'attention de la fiabilité des comptes est correctement traité, sans retard ni différé excessif, par la commune d'Arpajon.

Les diligences de contrôle n'ont pas plus révélé de manquements ou carences dans le suivi comptable des cessions immobilières ; il a été constaté au surplus que les délibérations de cessions étaient systématiquement appuyées de l'avis de la direction de l'immobilier de l'État (anciennement service des Domaines).

5.2.4 Les amortissements et les provisions

Durant la période contrôlée, deux délibérations, en date des 22 décembre 2015 et 22 septembre 2021, ont fixé les durées d'amortissement sur la base desquelles sont régulièrement constituées les dotations annuelles aux comptes d'amortissements.

Les dispositions combinées des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT prévoient les situations dans lesquelles les communes doivent provisionner les risques financiers encourus :

- 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.

Au-delà de ce périmètre imposé, une commune a toute latitude de constituer une provision en couverture d'un risque avéré (exemple : en cas d'emprunts structurés).

La commune d'Arpajon-sur-Cère n'a constitué aucune provision durant la période contrôlée, ayant estimé que les quelques recours contentieux l'impliquant n'emportaient pas d'enjeu financier (analyse partagée par la chambre, après consultation et analyse des dossiers).

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

Réservée à la section de fonctionnement, la procédure de rattachement des charges permet dans une comptabilité de droits constatés de relier les dépenses à l'exercice durant lequel le service fait a été constaté (biens et services livrés, ou réalisés), plutôt qu'à l'exercice de réception et mise en paiement de la facture. Il en va de même pour les produits. La procédure de rattachement vise à faire ressortir, aux résultats de l'exercice, l'ensemble des charges et

produits se rapportant à la gestion de l'exercice. Elle n'a d'enjeu que si le résultat se trouve significativement affecté. Pour ce motif, les plus petites communes n'y sont pas astreintes. En revanche, les communes de plus de 3 500 habitants sont tenues de rattacher à l'exercice concerné les dépenses et les produits de fonctionnement ayant donné lieu à service fait entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre, et pour lesquelles les pièces justificatives correspondantes n'ont pas encore été reçues ou émises à l'issue de la journée complémentaire.

La commune d'Arpajon-sur-Cère n'a procédé à aucun rattachement de produits et de charges sur l'ensemble de la période passée au motif, selon elle, de la pratique (conservée) d'une journée complémentaire. En son précédent rapport, la chambre en avait déjà fait le constat critique et recommandé à la commune de procéder au rattachement des charges et des produits à l'exercice concerné.

Faute de mise en œuvre de sa recommandation, la chambre engage de nouveau la commune à organiser le rattachement des charges et des produits, conformément à la réglementation en vigueur.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La qualité de l'information budgétaire et comptable de la commune n'est pas totalement assurée. Des progrès et améliorations sont attendus, en particulier dans le suivi et la tenue des restes à réaliser, la fiabilité des documents budgétaires, la mise en place d'une comptabilité d'engagement, ou encore le suivi du patrimoine.

6 LA SITUATION FINANCIÈRE

6.1 La formation de l'autofinancement

6.1.1 L'évolution des produits de gestion

Les principales ressources de la commune sont tirées du produit de la fiscalité, qui en assure en moyenne plus de 58 %, et dans une mesure moindre de 30 % par les ressources institutionnelles (dotation globale de fonctionnement), autres dotations ou participations de l'État.

Les produits de gestion ont progressé entre 2019 et 2023 (+2,1 % en moyenne annuelle) pour s'établir à près de 6,2 M€ en 2023 ; ils ont enregistré un recul de 0,4 M€ en 2024. L'année 2023 a marqué un ressaut des produits de gestion, en hausse notable de 6,1 % par rapport à l'année précédente, sous l'effet d'une progression marquée de la dotation globale de fonctionnement du fait d'une réattribution à hauteur de la fraction « cible » de la dotation de solidarité rurale. Le meilleur rendement des impôts locaux a également participé au dynamisme des produits de gestion observé en 2023.

Tableau n° 11 : Évolution des produits de gestion

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Evol. en %
Produits de gestion	5 663 567	5 589 443	5 450 726	5 794 411	6 149 821	5 741 224	9,9 %
Ressources fiscales propres	3 321 837	3 469 432	3 303 873	3 430 026	3 612 374	3 729 514	12,3 %
+ Ressources d'exploitation	336 520	265 976	229 594	451 977	310 473	323 282	-3,9 %
+ Ressources institutionnelles	1 625 516	1 476 078	1 535 146	1 526 678	1 847 226	1 791 589	10,2 %
+ Fiscalité reversée	379 694	377 957	382 113	385 730	379 748	377 294	-0,6 %

Source : comptes de gestion – retraitement chambre régionale des comptes.

► Les produits de la fiscalité directe locale ont progressé durant la période contrôlée, à raison de 2,3 % l'an en moyenne : ils sont passés de 3, 145 M€ en 2019 à 3, 520 M€ en 2024.

Les taux d'imposition sont demeurés inchangés en 2019 et 2020. Depuis 2021, le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) a été régulièrement réduit de quelque 1,34 point chaque année. La suppression de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales, qui n'est plus levée depuis 2021 que sur les résidences secondaires, a donné lieu pour les communes à compensation par le transfert de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) (cf. annexe 7). Le conseil municipal a décidé de réduire le taux appliqué pour la part communale de la taxe sur le foncier bâti, en 2022 et de nouveau en 2023, de l'ordre de 1,25 point. De même, le taux d'imputation de la taxe d'habitation (TH) a été abaissé de 1 point en 2023.

La nouvelle équipe municipale avait en effet pris l'engagement de contenir les taux d'imposition durant le mandat en cours, en sorte de neutraliser (pour le contribuable) la revalorisation des bases d'imposition des valeurs locatives. En niveau, les taux des taxes demeurent sensiblement plus élevés à Arpajon que la moyenne observée pour les communes de même importance, à savoir pour l'année 2023 :

- taxe foncière sur les propriétés bâties : 50,02 % à Arpajon pour un taux moyen de 39,82 % ;
- taxe foncière sur les propriétés non bâties : 76,82% pour un taux moyen de 52,79 % ;

Le taux de la taxe d'habitation étant en revanche désormais plus faible à Arpajon, de 14,35 % pour un taux moyen de 15,96 %.

La progression du produit de la fiscalité directe locale tient ainsi à la dynamique des bases d'imposition, dynamique imputable quasi-exclusivement à la revalorisation annuelle arrêtée par la loi de finances. En 2023, rapportées à l'habitant, les bases (nettes) d'imposition pour la taxe foncière sur les propriétés bâties restent cependant sensiblement plus faibles que le niveau moyen des bases d'imposition de la strate, soit 1031 €/habitant à Arpajon pour 1 377 €/habitant au plan national.

Tableau n° 12 : Évolution des taux et des bases de la fiscalité locale

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	
	<i>Taux, en %</i>						
TH	14,5 %	14,5 %	14,5 %	14,5 %	14,35 %	14,35 %	
TFPB	28,53 %	28,53 %	51,3 %*	50,53 %	50,02 %	50,02 %	
TFPNB	80 %	80 %	78,78 %	77,60 %	76,82 %	76,82 %	
	<i>Bases en milliers d'€</i>						<i>Variation annuelle moyenne</i>
TH	8 296	8 425	460	481	528	458	<i>ns</i>
TFPB	6 243	6 389	6 012	6 228	6 709	7 034	<i>11,24 %</i>
TFPNB	171	174	176	183	196	202	<i>15,34 %</i>
<i>pm : revalorisation annuelle des bases locatives</i>	<i>2,2 %</i>	<i>1,2 %</i>	<i>0,2 %</i>	<i>3,4 %</i>	<i>7,1 %</i>	<i>3,9 %</i>	

Source : états fiscaux de la commune – site internet impots.gouv.fr – (*) transfert du taux départemental.

Pour information, en 2020 (dernier exercice pour lequel les deux données sont disponibles, source DGFIP), le produit de la TH et celui de la TFB s'établissaient respectivement à 191 €/habitant et à 286 €/habitant pour la commune, pour un produit moyen de 215 € et 277 € par habitant observé pour l'ensemble de la strate.

À noter que l'état D11 annexé règlementairement au compte administratif 2023 et relatif aux décisions fixant les taux d'imposition des contributions n'a pas été renseigné pour l'exercice 2023.

► Les produits de la fiscalité indirecte sont peu importants : ils représentent entre 5 % et 8 % des ressources fiscales de la commune, soit un rendement annuel de l'ordre de 247 000 €. Ils ont progressé de quelque 85 000 € de 2019 à 2023, avec un pic à près de 290 000 € observé en 2022, portés par le produit des droits de mutation à titre onéreux. Très fluctuant parce que lié au marché immobilier et à l'importance des cessions enregistrées, le produit des droits de mutation a fléchi en fin de période, revenant à 194 000 € en 2023 puis à 134 000 € en 2024.

► La commune bénéficie également de reversements de fiscalité, notamment en provenance de l'établissement public de coopération intercommunale de rattachement. La CABA lui a ainsi alloué un montant de 278 000 € l'an, au titre des attributions de compensation.

Le niveau de l'attribution de compensation est lié à la situation d'origine de la création de l'intercommunalité, son montant tenant à l'importance du produit de la fiscalité perdu par la commune au profit de la communauté d'agglomération et des charges transférées par l'effet des transferts de compétences consentis. Au cas présent, le montant de l'attribution de compensation perçu par Arpajon-sur-Cère n'a pas varié durant la période, en l'absence de nouveaux transferts de compétences intervenus sur la période.

Tableau n° 13 : Attribution de compensation brute

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Attribution de compensation brute	278 833	278 227	278 227	278 227	278 227	278 227

Source : comptes de gestion – retraitement chambre régionale des comptes.

► La commune d'Arpajon-sur-Cère est également bénéficiaire d'allocations en provenance du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

Tableau n° 14 : Part communale du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
FPIC	100 861	99 730	103 886	107 503	101 521	99 067

Source : comptes de gestion – retraitement chambre régionale des comptes.

► Les ressources institutionnelles d'Arpajon-sur-Cère ont fortement augmenté, depuis 2023, du fait de la réattribution de la fraction « cible » de la dotation de solidarité rurale (DSR), la commune ayant été privée en 2021 et 2022 de la moitié de la DSR « cible ».

Pour mémoire, la dotation de solidarité rurale dite « cible » vise à doper le montant de la dotation, pour les 10 000 communes de moins de 10 000 habitants les plus défavorisées et déjà éligibles aux deux fractions originelles de la DSR (bourg-centre et péréquation : cf. annexe 7). Les conditions d'éligibilité à cette part de la dotation sont définies aux articles L. 2334-20 à 22-1 du CGCT, avec un montant de dotation corrélé au nombre d'habitants et au niveau de vie relatif.

La commune d'Arpajon-sur-Cère est du nombre des collectivités couvertes par le nouveau zonage France Ruralité Revitalisation, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2024. Par suite, elle bénéficie désormais d'une majoration de 20% de la fraction de péréquation de la DSR (bonification allouée a posteriori, en N+1).

S'agissant des autres ressources institutionnelles en provenance de l'État, la dotation forfaitaire est demeurée stable sur la période sous contrôle, de l'ordre de 800 000 €/810 000 € l'an. Quant à la dotation nationale de péréquation, après avoir reculé de 11% de 2019 à 2020, elle s'est depuis lors stabilisée à quelques 140 000 €.

Les fluctuations les plus marquées, ayant affecté le produit de la dotation globale de fonctionnement sur la période de contrôle, tiennent en définitive aux variations des allocations perçues par la commune au titre de la dotation de solidarité rurale.

Tableau n° 15 : Évolution des dotations

Dotations en euros	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Evol. en %
Dotation forfaitaire	813 814	798 799	803 317	808 670	811 995	812 087	-0,2
Dotation de solidarité rurale	295 948	208 760	123 831	125 172	384 563	411 074	+38,9
Dotation nationale de péréquation	156 330	140 697	138 522	139 458	144 510	141 214	-9,67
Total (dotation globale de fonctionnement)	1 266 092	1 148 256	1 065 670	1 073 300	1 341 068	1 364 375	+7,8

Source : DGCL, synthèse des montants de DGF – comptes de gestion, retraitement chambre régionale des comptes.

► Les ressources d'exploitation n'assurent pas plus de 5 % de l'ensemble des produits de gestion en 2024 ; elles se sont effritées de quelque 0,8 % l'an en moyenne durant la période d'analyse. Elles sont constituées pour l'essentiel du produit des redevances sur services périscolaires, des locations de salles municipales ou encore du produit des cessions de biens. Elles ont connu un rebond en 2022, factuel, du fait de l'encaissement d'une indemnité d'assurance de quelque 155 000 €.

6.1.2 L'évolution des charges de gestion

Les charges de gestion ont progressé de 3 % l'an, entre 2019 et 2024 ; elles avoisinent 5 M€ pour l'exercice 2024.

La croissance observée est principalement imputable à l'augmentation des charges de personnel (+17,7 %), par suite de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique (bloqué depuis 2010) en fin de période d'analyse, et par l'effet du « glissement-vieillesse-technicité ». Elle s'explique également par l'alourdissement significatif des charges d'entretien et de réparation, en particulier l'entretien de la voirie et des bâtiments municipaux (+25,9 %).

Tableau n° 16 : Évolution des charges de gestion

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Evol. moyenne par an
Charges de gestion	4 308 188	4 425 369	4 504 861	4 771 206	4 898 604	5 071 119	3,3 %
Dont charges à caractère général	1 231 473	1 167 309	1 246 505	1 355 912	1 415 888	1 472 077	3,7 %
Dont charges de personnel	2 328 422	2 481 602	2 514 360	2 580 527	2 696 775	2 740 477	3,3 %
Dont subventions de fonctionnement	617034	633 950	610 890	685 530	620 298	696 401	2,4 %
Dont autres charges de gestion	132 258	142 508	133 105	149 237	165 643	162 164	4,1 %

Source : comptes de gestion – retraitement chambre régionale des comptes.

6.1.3 La capacité d'autofinancement

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) correspond à l'excédent des produits de gestion sur les charges de gestion. Il traduit la marge entre dépenses et recettes courantes, hors opérations exceptionnelles et financières.

L'évolution des charges de gestion, plus rapide que celle des produits, a conduit à une détérioration de l'excédent brut de fonctionnement, en retrait de quelque 15% sur la période de contrôle, pour s'établir à 1,1M€ en 2024.

Le rapport entre l'EBF et les produits de gestion est généralement considéré comme satisfaisant lorsqu'il est compris entre 20 % et 22 % : il était à Arpajon-sur-Cère de 20 % entre 2019 et 2023, pour ne pas dépasser 18,5 % à la clôture de l'exercice 2024.

La capacité d'autofinancement (CAF) brute correspond à l'excédent des produits réels de fonctionnement, sur les charges de même nature. Cet agrégat met en évidence le niveau des ressources que dégage le cycle de fonctionnement pour assurer le remboursement du capital de

la dette. La CAF traduit la capacité de la collectivité à financer, par son fonctionnement, ses opérations d'investissement (remboursements de dettes, dépenses d'équipement...), et rend compte des capacités réelles de la collectivité à investir et porter de nouveaux projets.

Le rapport établi entre CAF brute et produits de gestion est ordinairement considéré comme satisfaisant au-delà de 15 %. Pour Arpajon, le niveau moyen de ce ratio s'est établi à 18,5% de 2019 à 2024 ; pour 2024, la CAF brute a légèrement fléchi mais représente encore 17,3 % des produits de gestion.

L'annuité en capital de la dette, d'un montant de 470 000 € à 500 000 € sur la période d'analyse, absorbe de l'ordre de la moitié de la capacité d'autofinancement dégagée.

L'autofinancement net (après déduction du remboursement de la dette) marque un mouvement de repli sur la période, de quelque 800 000 € en 2019 à 570 000 € en 2024.

Tableau n° 17 : L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024*
<i>Produits de gestion (1)</i>	5 663 568	5 589 443	5 450 726	5 794 411	6 149 821	6 221 679
<i>Charges de gestion (2)</i>	4 308 188	4 425 369	4 504 861	4 771 206	4 898 604	5 071 119
Excédent brut de fonctionnement = (1)-(2)	1 355 381	1 164 074	945 866	1 023 206	1 251 218	1 150 560
<i>En % des produits de gestion</i>	23,9%	20,8%	17,4%	17,7%	20,3%	18,5%
+ Résultat financier (3)	-81 869	-77 937	-66 981	-55 501	-63 524	-85 086
= CAF brute = EBE + (3)	1 274 494	1 085 980	878 793	967 500	1 187 694	1 074 881
<i>En % des produits de gestion</i>	22,5%	19,4%	16,1%	16,7%	19,3%	17,3%
- annuité en capital de la dette (4)	471 758	476 012	474 262	500 387	502 030	505 095
= CAF nette = CAF brute - (4)	802 736	609 968	404 530	467 113	685 664	569 786

Source : comptes de gestion – retraitement chambre régionale des comptes.

6.2 Le financement des investissements

La commune d'Arpajon-sur-Cère ne s'est pas dotée d'un plan pluriannuel d'investissement elle n'a pas non plus défini de stratégie financière. Le niveau moyen des dépenses d'équipement a avoisiné 1,9 M€ sur la période 2019-2024, avec un pic de 3,3 M€ observé en 2019 suivi d'un net recul à 1,2 M€ enregistré en 2020.

Le niveau soutenu de l'année 2019 s'explique par l'achèvement des programmes importants, en fin de mandature, de renouvellement urbain du centre-ville, par les travaux de voirie, la construction d'un complexe sportif, ou encore la rénovation du groupe scolaire. Le faible niveau de 2020 est en lien avec les différés et reports d'opérations induits par la crise sanitaire. En 2021, la commune a lancé l'opération de remise en état des toitures des bâtiments communaux, et poursuivi le programme de renouvellement urbain du centre-ville qui n'avait pu être mené à terme en 2020.

S'y sont ajoutés l'équipement en LED de l'éclairage public, de nouvelles tranches des programmes de réhabilitation du groupe scolaire et des opérations de reprise de la voirie. En 2024, outre la poursuite de plusieurs programmes, la commune a lancé trois nouvelles opérations importantes de voirie – traversée du hameau de Senihles ; déviation du hameau de

Lentat ; réalisation d'une « écluse » dans le hameau de Carbonat – elle a également engagé l'extension du pôle senior, ainsi que la construction d'une passerelle piétonne.

Sur la période de contrôle, les dépenses ont été couvertes à hauteur de 80 % par le financement propre disponible (capacité d'autofinancement et recettes d'investissement, hors emprunt ; cf. annexe 8). Pour le solde à financer, la commune a fait appel à l'emprunt, souscrivant quelque 3,5 M€ d'emprunts nouveaux.

6.3 L'analyse bilantielle

6.3.1 L'endettement

De 2019 à 2024, l'encours de la dette a peu augmenté de seulement 0,4 % ; il atteint 4,3 M€ à la clôture de l'exercice 2024. En 2023, (dernier exercice pour lequel les données comparatives sont disponibles), l'encours de dette représentait quelque 659 € par habitant à Arpajon-sur-Cère soit sensiblement moins que le niveau de 767 € relevé pour les collectivités de même importance démographique. Si la commune d'Arpajon-sur-Cère consacrait l'intégralité de sa CAF brute au seul remboursement de sa dette (sans souscrire de nouveaux emprunts), il lui faudrait 4,1 années pour se désendetter complètement, soit une durée très en-deçà du seuil de 12 ans au-delà duquel le niveau d'endettement est généralement considéré comme critique.

Au 31 décembre 2023, l'encours de dette n'est plus composé que de produits simples classifiés A-1 (taux fixes ou variables simples, indices en zone euro).

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.

La commune l'a fortement sollicité en 2019, en faisant appel également, à l'emprunt pour couvrir les dépenses d'investissement, très élevées (ainsi que vu précédemment) ; le fonds de roulement s'en est trouvé négatif en fin d'année (-396 000 €). Il s'en est suivi une forte dégradation de la trésorerie, elle aussi négative fin 2019 (-329 000 €). La commune a dû mobiliser une ligne de trésorerie de 600 000 €, opération autorisée par le conseil municipal lors de sa séance du 14 mars 2019. La chambre engage la commune à développer le pilotage de ses investissements aux plans financier et opérationnel, par une approche pluriannuelle en sorte de disposer du niveau utile de ressources, et de trésorerie pour désintéresser, en temps et en heures, les entreprises prestataires.

Le fonds de roulement s'est reconstitué sur les exercices suivants, qui ont connu des niveaux d'investissement beaucoup plus faibles et enregistré la mobilisation d'emprunts en couverture du besoin de financement. Le fonds de roulement a de nouveau fléchi en 2024, du fait d'un accroissement des dépenses d'investissement.

Le niveau de la trésorerie est estimé suffisant quand il s'inscrit dans la fourchette de 30 à 90 jours de charges courantes. La trésorerie d'Arpajon-sur-Cère s'établissait à 460 000 € au 31 décembre 2024, soit l'équivalent de 32 jours de charges de fonctionnement : à l'exception de la période de tension de l'exercice 2019, elle a toujours permis de couvrir au moins 30 jours de charges courantes durant la période contrôlée.

La commune d'Arpajon-sur-Cère a fait appel à une ligne de trésorerie, autorisant un montant d'avance de 0,6 M€ en 2019 et en 2020, puis réduite à 0,4 M€ à compter de 2021. Le montant total des tirages a atteint 1,65 M€ de 2019 à 2023. Ces lignes de trésorerie ont permis à la commune d'honorer ses engagements auprès des fournisseurs et entreprises prestataires, et de respecter le délai légal de paiement de 30 jours, lui évitant de devoir s'acquitter d'intérêts moratoires (ainsi que confirmé par le receveur municipal).

Tableau n° 18 : Trésorerie

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Fonds de roulement net global	-396 744	410 034	420 525	608 108	616 373	376 558
- Besoin en fonds de roulement global	-67 262	-78 910	-68 341	-53 714	119 459	-83 752
=Trésorerie nette	-329 482	488 944	488 865	661 822	496 914	460 311
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	<i>-27,4</i>	<i>39,6</i>	<i>39,0</i>	<i>50,1</i>	<i>36,6</i>	<i>32,6</i>

Source : comptes de gestion – retraitement chambre régionale des comptes.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Si la situation financière de la commune d'Arpajon-sur-Cère ne révèle pas de tensions extrêmes sur la période d'analyse, elle présente cependant plusieurs points de fragilité à partir de 2024. Certes de 2019 à 2023, la progression des produits de gestion, reposant pour l'essentiel sur les ressources fiscales et les dotations de l'État, a permis d'absorber l'augmentation régulière et plus marquée des charges de gestion, et de dégager encore une capacité d'autofinancement convenable.

Mais en 2024 (tendance confirmée par le niveau des dotations de l'État notifiées pour l'exercice 2025), le retrait des produits de gestion réduit peu à peu la capacité d'autofinancement de la commune, alors que les dépenses équipement sont plus soutenues du fait de l'avancement des programmes d'investissement de la mandature, son fonds de roulement ayant été déjà fortement sollicité.

Pour mener à bien les projets d'investissement à venir et assurer le renouvellement des équipements, la commune devra à brève échéance arbitrer entre le recours à l'emprunt et le levier fiscal (auquel elle a renoncé sur les derniers exercices), sans négliger la mobilisation de recherche active de soutiens financiers externes.

7 LE SERVICE COMMUNAL DE TRANSPORT SCOLAIRE

7.1 La délégation de la compétence en matière de transport scolaire

La compétence en matière d'organisation des transports scolaires a été confiée au 1^{er} septembre 2017 à la région, par la loi « NOTRé » du 7 août 2015 en lieu et place du département. Ce transfert n'a cependant pas interféré sur les compétences des autorités

organisatrices en la matière, de transport avant que le champ n'en soit élargi à la mobilité en son ensemble.

L'article L. 3111-7 du code des transports précise que, s'agissant de la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement des transports scolaires : « à l'intérieur des périmètres de transports urbains existant au 1^{er} septembre 1984, devenus depuis des ressorts territoriaux, cette responsabilité est exercée par l'autorité compétente pour l'organisation de la mobilité (...) L'autorité organisatrice apprécie l'opportunité de recourir à des services de transport scolaire ou à d'autres services réguliers de transport public de personnes, en tenant compte des enjeux de qualité et de sécurité du transport des élèves (...) ».

L'article R. 3111-5 du même code définit les transports scolaires comme « des services publics réguliers de transports routiers créés pour assurer principalement à l'intention des élèves la desserte des établissements d'enseignement. / Sont assimilés à des transports scolaires les services publics à la demande organisés en faveur des élèves et étudiants handicapés en vue de leurs déplacements vers les établissements scolaires ou universitaires ».

La communauté d'agglomération d'Aurillac, à laquelle appartient la commune d'Arpajon-sur-Cère, est autorité organisatrice de la mobilité dans son ressort territorial (cf. I de l'article L. 1231-1 du code des transports)⁶³. À ce titre, elle détient la compétence en matière d'organisation des transports scolaires. Elle en a délégué l'exploitation des services à la société publique locale Stabus (SA-SPL Stabus).

En la matière, l'article L. 3111-9 du code des transports dispose que : « Si elles n'ont pas décidé de la prendre en charge elles-mêmes, la région ou l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains peuvent confier par convention, dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8 du CGCT, tout ou partie de l'organisation des transports scolaires au département ou à des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des syndicats mixtes, des établissements d'enseignement ou des associations de parents d'élèves et des associations familiales (...) ».

Une telle délégation procède nécessairement d'une convention, qui en fixe la durée, en définit les objectifs à atteindre, ainsi que les modalités du contrôle de l'autorité délégante sur le délégataire. Aux termes de l'article R. 1111-1 du CGCT, la convention est approuvée par délibérations concordantes des assemblées délibérantes des collectivités territoriales et de l'EPCI qui en sont parties prenantes.

Organisateur de premier rang, la CABA a conclu pour chacune des années scolaires de la période de contrôle, deux conventions avec la commune d'Arpajon-sur-Cère, autorité organisatrice de second rang, aux fins de lui déléguer selon les circuits de ramassage une partie des compétences de transport scolaire pour les élèves scolarisés en maternelle et primaire à Arpajon. Les conventions ont été conclues à la demande de la commune, dès lors que la CABA opposait un refus pour la mise en place d'un service propre de ramassage des élèves du premier degré, en dehors du réseau de transport urbain.

⁶³ La loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités a renforcé le schéma de la gouvernance de la mobilité autour du couple intercommunalité/région (art. L. 1231-1 du code des transports) puis la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale a modifié l'article L. 1231-1 du code des transports en précisant la liste des autorités organisatrices de la mobilité.

Ainsi, pour les trois circuits desservant les hameaux et lieux dits des « Imbert », « Senilhes » et « Carbonat-Les Courcières », la convention (couvrant l'année scolaire) prévoit que la CABA définit les circuits avec la commune d'Arpajon-sur-Cère, choisit le transporteur pour chaque circuit, et participe au financement du service dans la limite de 75 % du coût du transport scolaire, sur la base d'un aller-retour par jour. Pour sa part, la commune participe au contrôle de l'activité du transporteur, s'assure de la sécurité des élèves aux points d'arrêts, et organise avec la Stabus et les autres transporteurs potentiels, ainsi que les services de sécurité civile et les compagnies d'assurance, un exercice d'évacuation. Elle arrête aussi la liste des élèves autorisés à bénéficier du service de transport scolaire, et délivre les cartes nominatives en attestant. Elle fixe encore les tarifs, les modalités de recouvrement auprès des familles, et délivre en contrepartie les titres de transport. Enfin, c'est la commune qui exerce l'autorité disciplinaire à l'égard des élèves transportés.

S'agissant des circuits desservant les hameaux et lieux dits des « Crespiat » et « Lentat », la convention (renouvelée chaque année scolaire) confie à la commune d'Arpajon-sur-Cère, en sa qualité d'autorité organisatrice de second rang, l'exploitation en régie directe du service de ramassage scolaire des élèves du premier degré, en mobilisant ses propres chauffeurs et autocars. Elle prévoit que les points d'arrêts, les horaires et les jours de fonctionnement sont arrêtés par la CABA, sur proposition de la commune. Définissant le coût du transport selon un tarif au kilomètre, la convention limite la contribution de la communauté d'agglomération de 75 % au plus du coût du transport sur la base d'un circuit aller-retour par jour.

Au vu des pièces transmises par la commune, les conventions annuelles fixent la durée de la délégation et les objectifs à atteindre ; elles déterminent aussi les modalités d'exploitation des services, ainsi que le cadre financier dans lequel s'exerce la délégation. Les conventions prévoient également les conditions d'une résiliation anticipée. En revanche, elles ne traitent pas des modalités du contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire.

Il apparaît, plus fondamentalement que, le conseil municipal d'Arpajon-sur-Cère n'a jamais été appelé à délibérer aux fins d'autoriser le maire à signer les conventions de délégations de compétence. Cette carence grave affecte la validité des accords organisant les relations entre la commune et la CABA qui, faute d'autorisation à contracter consentie par le conseil municipal, se trouvent privées de toute base légale.

En conséquence, la chambre recommande au conseil municipal d'autoriser, par délibération expresse, le maire à signer les conventions de délégation conclues avec la CABA, lors de leur renouvellement à l'approche de la prochaine année scolaire.

Recommandation n° 9. : Appeler le conseil municipal à délibérer, pour autoriser le maire à signer les conventions d'exploitation des services de transport scolaire conclues annuellement avec la CABA, conformément au dernier alinéa de l'article R. 1111-1 du code général des collectivités territoriales.

7.2 Le budget annexe du transport scolaire

Le budget annexe du transport scolaire de la commune d'Arpajon-sur-Cère est tenu selon la nomenclature budgétaire et comptable M43, applicable aux services publics locaux de

transport de personnes. Si l'exploitation d'un service régulier de transport de personnes est légalement qualifié de service public à caractère industriel et commercial (SPIC), aux termes des dispositions de l'article L. 1221-3 du code des transports, le service de transports scolaires constitue en revanche un service public administratif selon la jurisprudence du Tribunal des conflits⁶⁴. Le budget annexe afférent ne relève donc pas de la nomenclature comptable et budgétaire M4, ledit service (parce que de caractère administratif) pouvant être géré sans individualisation particulière des opérations au sein du budget principal, ou dans le cadre d'un budget annexe.

Mais, quel que soit le choix de l'assemblée délibérante, il reste que le service de transports scolaires relève de l'instruction budgétaire et comptable communale de droit commun, soit la M57 désormais ; la chambre recommande en conséquence à la commune d'Arpajon-sur-Cère de suivre son budget annexe selon la nomenclature M57, applicable de droit.

Tableau n° 19 : Charges et recettes d'exploitation du budget annexe des transports scolaires

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Charges à caractère général	42 457	27 512	27 807	36 591	46 793	48 588
<i>Dont versement à la CABA (c/611)</i>	<i>18 054</i>	<i>15 396</i>	<i>11 771</i>	<i>20 782</i>	<i>21 495</i>	<i>24 661</i>
Charges de personnel	20 000	5 000	6 000	20 000	20 000	8 000
Autres charges de gestion courante		65		180		
Total charges d'exploitation	62 457	32 577	33 807	56 771	66 793	56 588
Recettes d'exploitation	51 170	38 787	49 169	53 414	54 273	55 229
Résultat d'exploitation	-11 193	6 210	15 244	-3 270	-12 589	- 1 397

Source : comptes de gestion - retraitement chambre régionale des comptes.

Tableau n° 20 : Fonds de roulement

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Dotations et réserves</i>	<i>11 609</i>	<i>416</i>	<i>6 626</i>	<i>21 871</i>	<i>18 601</i>	<i>6 012</i>
<i>Résultat</i>	<i>-11 193</i>	<i>6 210</i>	<i>15 244</i>	<i>-3 270</i>	<i>-12 589</i>	<i>-1 397</i>
Fonds de roulement net global	416	6 626	21 988	18 631	6 110	4 712

Source : comptes de gestion – retraitement chambre régionale des comptes.

Le budget annexe ne comporte aucune recette, ni dépense d'investissement. Toutefois, selon les informations communiquées par la commune, l'un de ses autocars doit être renouvelé en 2025 pour un coût d'acquisition estimé de 180 000 € à 200 000 €.

S'agissant de la section d'exploitation, les charges à caractère général se répartissent entre les dépenses de carburants, les contrats de prestations de service, les locations, l'entretien et la réparation du matériel roulant, et les primes d'assurances.

Les charges enregistrées sur le compte 611 « contrats de prestations de service » correspondent à la contribution versée par la commune à la communauté d'agglomération, chaque trimestre, en contrepartie de l'organisation des services de transport. Le coût du service est arrêté, par trimestre scolaire, sur la base du kilométrage réellement parcouru, conformément aux clauses des conventions d'exploitation conclues entre la CABA et la Stabus. Le coût en est

⁶⁴ TC, 5 juillet 1982, M. Dris, n° 02231, A ; TC, 23 juin 2003, société Gan Eurocourtage, n° C3360, B

supporté par l'EPCI et la commune, selon la répartition définie par les conventions annuelles de délégation de compétence.

Les recettes d'exploitation intègrent, au compte 706, les participations aux coûts des transports en provenance, d'une part, de la CABA et d'autre part des familles. À noter que pour ces dernières, le tarif voté par le conseil municipal d'Arpajon est demeuré inchangé sur l'ensemble de la période sous contrôle, à 10 € par mois et par enfant transporté.

Selon les exercices, le budget annexe présente un déficit ou un excédent d'exploitation, aucun transfert financier n'étant intervenu du budget principal au profit du budget annexe. Mais globalement, sur l'ensemble de la période, les pertes enregistrées sur un exercice ont pu être résorbées par les résultats excédentaires réalisés sur les années précédentes. Selon les constats de la chambre, il n'y a pas eu de réserves anormalement constituées ni accumulées, pour demeurer sans emploi immédiat ou de court terme.

<p>Recommandation n° 10. : Appliquer la nomenclature M57 au budget annexe des transports scolaires, service public de caractère administratif.</p>

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La communauté d'agglomération du bassin d'Aurillac a délégué à la commune d'Arpajon-sur-Cère, par voie de conventions renouvelées chaque année, une part des compétences relatives au transport scolaire pour les élèves de l'école maternelle et primaire de la commune. Le dispositif de délégation est fragile au plan juridique, du fait que le conseil municipal n'a jamais été appelé à autoriser la signature des conventions annuelles. Au surplus, le service fait l'objet d'un budget annexe tenu selon la nomenclature M43, alors qu'ayant le caractère de service public à caractère administratif, il doit être géré selon la nomenclature M57.

En termes d'exploitation du service, l'exercice de la compétence se solde selon les exercices par un déficit ou un excédent avec des pertes qui ont pu être jusqu'à présent absorbées par les excédents reportés des années antérieures, sans mise à contribution du budget principal de la commune autre que la prise en charge de l'effort d'équipement (achat et renouvellement des autocars municipaux, notamment).

ANNEXES

Annexe n° 1. Indemnités de fonction versées au maire, adjoints et conseiller municipaux délégués d'Arpajon-sur-Cère	60
Annexe n° 2. Principales données sociales	67
Annexe n° 3. Principales dépenses de fonctionnement	69
Annexe n° 4. Marchés contrôlés	70
<i>Annexe n° 5.</i> Taux d'exécution budgétaire.....	71
Annexe n° 6. Réformes de la taxe d'habitation et de la dotation de solidarité rurale	72
Annexe n° 7. Financement propre disponible	74

Annexe n° 1. Indemnités de fonction versées au maire, adjoints et conseiller municipaux délégués d'Arpajon-sur-Cère

Tableau n° 21 : Indemnités versées de janvier 2019 à mai 2020*

	Taux maximums	Taux votés	Indemnités en €
Maire (montant mensuel)	55%	50%	1 944,7
7 adjoints (montant mensuel)	22%	19%	5 172,86
4 conseillers délégués (montant mensuel)		6,5	1 011,24
Total alloué			8 128,8
Montant total des indemnités maximales			8 128,84

Source : commune ; délibération du 22 juin 2017 ; extraction logiciel paye

* Ancienne mandature

** Calcul du montant de l'enveloppe entre le 1^{er} janvier 2019 et le 30 juin 2022 (décret n° 2023-519 du 28 juin 2023 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation). Montant mensuel correspondant à l'indice brut 1027 / indice majoré 830 x 4,686025 (valeur mensuelle du point d'indice) : 3 889,40 €

Maire : 3889,40 X 55 % (taux maximal de la strate) = 2 139,17 €

Adjoints : (3889,40 x 22 %) x 7 (nombre d'adjoints) = 5 989,67 €

Soit une enveloppe totale de 2139,17 + 5 989,67 = 8 128,84 €

Tableau n° 22 : Indemnités versées de juin 2020* à janvier 2021

	Taux maximums	Taux votés	Indemnités en €
Maire (montant mensuel)	55 %	40 %	1 555,76
7 adjoints (montant mensuel)	22 %	19 %	5 172,86
1 ^{er} Conseiller délégué		14 %	544,51
6 Conseillers délégués		6 %	1 400,16
Total alloué			8 673,29
Montant maximal des indemnités susceptibles d'être allouées**			8 128,84
Ecart par mois			+544,45
Dépassement total sur la période de juin 2020 à janvier 2021			+ 4 355,6

Source : commune ; délibération du 11 juin 2020 ; extraction logiciel paye

* Nouvelle mandature

** Calcul du montant de l'enveloppe entre le 1^{er} janvier 2019 et le 30 juin 2022 (décret n° 2023-519 du 28 juin 2023 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation). Montant mensuel correspondant à l'indice brut 1027 / indice majoré 830 x 4,686025 (valeur mensuelle du point d'indice) : 3 889,40 €

Maire : 3889,40 X 55 % (taux maximal de la strate) = 2 139,17 €

Adjoints : (3889,40 x 22 %) x 7 (nombre d'adjoints) = 5 989,67 €

Soit une enveloppe totale de 2139,17 + 5 989,67 = 8 128,84 €

Tableau n° 23 : Indemnités versées de février 2021* à juin 2022

	Taux maximums	Taux votés	Indemnités en €
Maire (montant mensuel)	55 %	40 %	1 555,76
7 adjoints (montant mensuel)	22 %	19 %	5 172,86
1 ^{er} conseiller délégué		14 %	544,51
5 conseillers délégués		6 %	1 166,8
Total alloué			8 439,93
Montant maximal des indemnités susceptibles d'être allouées**			8 128,84
Ecart par mois			+311,09
Dépassement total sur la période de février 2021 à juin 2022			+ 5 288,53

Source : commune ; délibération du 11 juin 2020 ; extraction logiciel paye

* Retrait de la délégation accordée à M. Nauthonnier, conseiller délégué

** Calcul du montant de l'enveloppe entre le 1^{er} janvier 2019 et le 30 juin 2022 (décret n° 2023-519 du 28 juin 2023 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation). Montant mensuel correspondant à l'indice brut 1027 / indice majoré 830 x 4,686025 (valeur mensuelle du point d'indice) : 3 889,40 €
 Maire : 3889,40 X 55 % (taux maximal de la strate) = 2 139,17 €
 Adjoints : (3889,40 x 22 %) x 7 (nombre d'adjoints) = 5 989,67 €
 Soit une enveloppe totale de 2139,17 + 5 989,67 = 8 128,84 €

Tableau n° 24 : Indemnités versées de juillet 2022* à juin 2023

	Taux maximums	Taux votés	Indemnités en €
Maire	55 %	40 %	1 610,21
7 adjoints	22 %	19 %	5 353,95
1 ^{er} Conseiller délégué	14 %	14 %	563,57
4 Conseillers délégués**	6 %	6 %	966,12
Total alloué			8 493,85
Montant maximal des indemnités susceptibles d'être allouées***			8 413,33
Ecart par mois			+ 80,52
Dépassement total sur la période de juillet 2022 à juin 2023			+ 966,24

Source : commune ; délibération du 11 juin 2020 ; extraction logiciel paye

* Revalorisation du point d'indice à compter du 1^{er} juillet 2022

** Retrait en juillet 2022 de la délégation accordée à Mme Fel, conseillère déléguée

*** Calcul du montant de l'enveloppe entre le 1^{er} juillet 2022 et le 30 juin 2023 (décret n° 2023-519 du 28 juin 2023 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation). Montant mensuel correspondant à l'indice brut 1027 / indice majoré 830 x 4,850033 (valeur mensuelle du point d'indice) : 4 025,52 €

Maire : 4 025,52 x 55 % (taux maximal de la strate) = 2 214,03 €

Adjoints : (4 025,52 x 22 %) x 7 (nombre d'adjoints) = 6 199,30 €

Soit une enveloppe totale de 2 214,03 + 6 199,30 = 8 413,33 €

Tableau n° 25 : Indemnités versées de juillet 2023* à décembre 2023

	Taux maximums	Taux votés	Indemnités en €
Maire	55 %	40 %	1 634,36
7 adjoints	22 %	19 %	5 434,24
1 ^{er} Conseiller délégué		14 %	572,02
4 Conseillers délégués		6 %	980,6
Total alloué			8 621,22
Montant maximal des indemnités susceptibles d'être allouées**			8 539,55
Ecart par mois			+ 81,67
Dépassement total sur la période de juillet 2022 à juin 2023			+ 980,04

Source : commune ; délibération du 11 juin 2020 ; extraction logiciel paye

* Revalorisation du point d'indice à compter du 1^{er} juillet 2023

** Calcul du montant de l'enveloppe entre le 1^{er} juillet 2023 et décembre 2023 (décret n° 2023-519 du 28 juin 2023 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation). Montant mensuel correspondant à l'indice brut 1027 / indice majoré 830 x 4,922783 (valeur mensuelle du point d'indice) = 4 085,91 €

Maire : 4 085,91 X 55 % (taux maximal de la strate) = 2247,25 €

Adjoints : (4085,91 x 22 %) x 7 (nombre d'adjoints) = 6 292,30 €

Soit une enveloppe totale de 2247,25 + 6 292,30 = 8 539,55 €

Tableau n° 26 : Indemnités versées de janvier 2024* à juin 2024

	Taux maximums	Taux votés	Indemnités en €
Maire	55 %	40 %	1 644,2
7 adjoints	22 %	19 %	5 466,93
1 ^{er} Conseiller délégué		14 %	575,47
4 Conseillers délégués		6 %	986,52
Total alloué			8 673,12
Montant maximal des indemnités susceptibles d'être allouées**			8 590,98
Ecart par mois			+ 82,14
Dépassement total sur la période de janvier à juin 2024			+ 492,84

Source : commune ; délibération du 11 juin 2020 ; extraction logiciel paye

*Majoration de l'indice majoré de 830 à 835

**Calcul du montant de l'indemnité depuis le 1^{er} janvier 2024 et le 31 décembre 2024 (décret n° 2023-519 du 28 juin 2023 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation). Montant mensuel correspondant à l'indice brut 1027 / indice majoré 835 x 4,922783 (valeur mensuelle du point d'indice) = 4 110,52 €

Maire : 4 110,52 x 55 % (taux maximal de la strate) = 2 260,78 €

Adjoints : (4 110,52 x 22 %) x 7 (nombre d'adjoints) = 6 330,20 €

Soit une enveloppe totale de 2 260,78 + 6 330,20 = 8590,98 €

Tableau n° 27 : Indemnités versées de juillet 2024* à janvier 2025

	Taux maximums	Taux votés	Indemnités en €
Maire	55 %	40 %	1 644,2
7 adjoints	22 %	19 %	5 466,93
1 ^{er} Conseiller délégué		14 %	575,47
5 Conseillers délégués		6 %	1 233,15
Total alloué			8 919,75
Montant maximal des indemnités susceptibles d'être allouées**			8 590,98
Ecart par mois			+ 328,77
Dépassement total sur la période de juillet à janvier 2025			+ 2 301,39

Source : commune ; délibération du 11 juin 2020 ; extraction logiciel paye

*Désignation d'un nouveau conseiller délégué – M. Prat

**Calcul du montant de l'indemnité depuis le 1^{er} janvier 2024 (décret n° 2023-519 du 28 juin 2023 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation).
Montant mensuel correspondant à l'indice brut 1027 / indice majoré 835 x 4,922783 (valeur mensuelle du point d'indice) = 4 110,52 €

Maire : 4 110,52 x 55 % (taux maximal de la strate) = 2 260,78 €

Adjoints : (4 110,52 x 22 %) x 7 (nombre d'adjoints) = 6 330,20 €

Soit une enveloppe totale de 2 260,78 + 6 330,20 = 8590,98 €

Annexe n° 2. Principales données sociales

Tableau n° 28 : Emplois pourvus (emplois permanents) par catégorie en ETPT

Emplois pourvus en ETPT					
Catégorie \ Année	2019	2020	2021	2022	2023
Attachés	2	2	2	2	2
Rédacteurs	2	2	2	2	2
Adjoint administratifs	3,37	3,80	3,80	3,80	4,80
Ingénieurs	1	0	0	0	0
Techniciens	1	2	2	2	1
Agents de maîtrise	1	2	1	3	4
Adjoint techniques	44,02	42,41	41,55	39,93	45,47
ATSEM	6,90	5,90	5,90	5,90	5,00
Educateur	1	1	1	1	1
Adjoint d'animation	1	1	0,80	1,80	1,80
Adjoint du patrimoine	1	1	1	1	1
Total général	64,29	62,25	61,05	62,43	68,07
dont agents non titulaires	4,85	4,32	3,48	1	2,78

Source : comptes administratifs de la commune d'Arpajon-sur-Cère

Tableau n° 29 : Effectifs des agents titulaires et non titulaires

Au 31/12	2019		2020		2021		2022		2023		Evolution	
	Nb	ETP	Nb	ETP	Nb	ETP	Nb	ETP	Nb	ETP	Nb	ETP
Titulaires												
Catégorie A	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	-1	-1
Catégorie B	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	0	0
Catégorie C	55	52,94	55	52,23	55	52,74	58	55,86	57	55,27	+2	+2,33
Contractuels												
Catégorie A	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Catégorie B	1	1	2	2	2	2	2	2	1	1	0	0
Catégorie C	6	4,85	4	3,32	6	3,76	6	2,59	4	2,91	-2	-1,94
Total	69	65,79	67	63,55	69	64,5	72	66,45	68	65,18	-1	-2,26

Source : Commune d'Arpajon-sur-Cère

Tableau n° 30 : Remboursement des frais de déplacement des agents

En €	2019	2020	2021	2022	2023
	2 062	244	1 013	622	792

Source : commune

Annexe n° 3. Principales dépenses de fonctionnement

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Matériel roulant – voirie c/215731	90 921	15 346	210 762	94 376	0	411 405
Immobilisations corporelles c/2188	38 554	13 664	35 647	34 146	67 278	189 289
Energie, électricité c/60612	291 827	315 655	267 726	299 482	342 259	1 516 949
Carburants c/60622	47 803	38 082	41 374	49 949	45 735	222 943
Alimentation c/60623	117 364	118 546	113 415	130 048	136 089	615 462
Fournitures d'entretien c/60631	11 688	12 584	16 810	16 425	17 017	74 524
Fournitures de petit équipement c/60632	19 117	19 586	27 923	22 242	19 441	108 309
Fourniture de voirie c/60633	37 931	17 021	15 995	13 540	9 033	93 520
Vêtements de travail c/60636	11 964	7 352	0	16 546	14 155	50 017
Fournitures administratives c/6064	8 509	5 094	5 985	6 276	6 345	32 209
Fournitures scolaires c/6067	10 225	7 178	9 689	9 076	10 058	46 226

Source : Grand livre – retraitement chambre régionale des comptes.

Annexe n° 4. Marchés contrôlés

Intitulé	Procédure Nature	Lot + Intitulé	Type de contrat	Durée	Montant en € HT	Titulaire	Notification
Entretien et modernisation de la voirie communale	adaptée travaux	unique	accord-cadre	1 an + 3 reconductions	Mini : 300 000 Maxi : 900 000	SAS Eurovia Dala	22/05/2023
Réfection toitures groupe scolaire	adaptée travaux	lot n°1 couverture-zinguerie	ordinaire	17 mois	795 780	SARL Djilali	25/04/2023
Requalification des espaces publics du centre-ville	adaptée MOE	unique	ordinaire	48/ mois	117 036	Groupement 2B Maîtrise & Concept Guivarch ACBIM Mopus ACDEAU	30/05/2024
Rénovation groupe scolaire	Adaptée MOE	unique	ordinaire	10 mois	39 294	Groupement Germain Brunet SARL Ph. François SETERSO	6/10/2022
Rénovation groupe scolaire	adaptée travaux	lot n°4 charpente-menuiserie	ordinaire	10 mois	124 012	SARL Menuiserie Bouysse	15/11/2022
Fourniture et livraison de produits et de petit matériel d'entretien	Adaptée fourniture	Lot n° 1 Produits d'entretien	Accord-cadre	1 an + 1 reconduction	Mini : 4 000 Maxi : 7 400	SARL Bonnet hygiène	6/01/2023
Fourniture et livraison de produits et de petit matériel d'entretien	Adaptée fourniture	Lot n° 2 Petit matériel d'entretien	Accord-cadre	1 an + 1 reconduction	Mini : 7 000 Maxi : 12 500	SAS Auvergne Collectivités	11/01/2023
Acquisition d'une tondeuse	Achat sur facture Fourniture	Absence de mise en concurrence et de formalisation du marché			49 900	SARL Defi-Mat	12/09/2022

Source : Commune – retraitement chambre régionale des comptes.

Annexe n° 5. Taux d'exécution budgétaire

En milliers d'€	2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses réelles de fonctionnement					
Autorisations budgétaires totales	4 601	4 737	4 724	4 922	5 042
Dépenses mandatées	4 487	4 564	4 605	4 856	5 014
Taux d'exécution	97 %	96 %	97 %	98 %	99 %
Recettes réelles de fonctionnement					
Prévisions budgétaires totales	5 675	5 731	5 571	5 839	6 136
Recettes ayant donné lieu à émission de titres	5 814	5 681	5 630	5 865	6 228
Taux d'exécution	102 %	99 %	101 %	100 %	101 %
Dépenses réelles d'investissement					
Budget- crédits ouverts (a)	4 220	3 014	3 762	3 607	4 403
Mandats émis (b)	3 957	1 861	2 160	2 009	2 193
Restes à réaliser (RAR) au 31/12 (c)	24	255	165	1 321	2 043
Taux d'exécution avec RAR (b+c) /a	94 %	70 %	62 %	92 %	96 %
Taux d'exécution sans RAR (b/a)	93 %	62 %	57 %	56 %	50 %
Recettes réelles d'investissement					
Budget- crédits ouverts (a)	3 325	3 281	2 711	2 826	3 726
Titres émis (b)	2 529	2 527	1 379	1 769	2 038
Restes à réaliser (RAR) au 31/12 (c)	594	467	421	958	1 570
Taux d'exécution avec RAR (b+c) /a	93 %	91 %	66 %	96 %	96 %
Taux d'exécution sans RAR (b/a)	76 %	77 %	51%	62 %	54 %

Source : comptes de gestion – retraitement chambre régionale des comptes.

Annexe n° 6. Réformes de la taxe d'habitation et de la dotation de solidarité rurale

Compensation de la suppression de la taxe d'habitation

La suppression progressive de la taxe d'habitation s'est achevée en 2023. Seuls les logements vacants et les résidences secondaires y restent 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, le produit global étant inchangé.

La dotation de solidarité rurale

La dotation de solidarité rurale (DSR) a été instituée par la loi du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts.

Elle est attribuée aux communes de moins de 10 000 habitants et à certains chefs-lieux d'arrondissement de moins de 20 000 habitants pour tenir compte, d'une part, des charges qu'elles supportent pour contribuer au maintien de la vie sociale en milieu rural, et d'autre part de l'insuffisance de leurs ressources fiscales (article L. 2334-20 du CGCT).

La loi du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 a modifié l'article L. 2334 -20 du CGCT et créé une troisième part de la dotation de solidarité rurale, destinée aux 10 000 communes de moins de 10 000 habitants les plus défavorisées parmi celles éligibles à au moins l'une des deux premières fractions de la DSR. Ainsi, depuis 2011, la dotation de solidarité rurale est composée, après prélèvement d'une quote-part réservée aux communes ultra-marines, d'une fraction « bourg-centre », d'une fraction « péréquation » et d'une fraction « cible » (articles L. 2334-20 à 22-1 du CGCT) :

- 1) La première fraction (« bourg-centre ») est destinée aux communes de moins de 10 000 habitants, bureaux centralisateurs, chefs-lieux de canton ou regroupant au moins 15% de la population du canton, ainsi qu'à certains chefs-lieux d'arrondissement comptant entre 10 000 et 20 000 habitants.
- 2) La deuxième fraction (« péréquation ») est destinée aux communes de moins de 10 000 habitants disposant d'un potentiel financier par habitant inférieur au double du potentiel financier par habitant moyen de leur strate démographique.

- 3) La troisième fraction (« cible ») est destinée aux 10 000 premières communes de moins de 10 000 habitants classées en fonction d'un indice synthétique composé pour 70 % du rapport entre le potentiel financier moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique et le potentiel financier par habitant de la commune et pour 30% du rapport entre la moyenne sur trois ans du revenu par habitant moyen des communes appartenant au même groupe démographique et la moyenne sur trois ans du revenu par habitant de la commune.

L'article L.2334-22-2 du CGCT permet aux communes nouvelles de 10 000 habitants ou plus considérées comme peu denses ou très peu denses au sens de la grille de densité de l'INSEE, de bénéficier à titre dérogatoire des trois fractions de la DSR, si elles en remplissent les conditions d'éligibilité rappelées ci-dessus.

À compter de 2023, l'attribution au titre de la troisième fraction d'une commune éligible ne peut être ni inférieure à 90 % ni supérieure à 120 % du montant perçu l'année précédente.

Annexe n° 7. Financement propre disponible

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
CAF nette ou disponible (A)	802 736	609 968	404 530	467 113	686 664	569 786
+ Taxe d'aménagement	22 078	29 360	35 909	49 681	34 217	13 132
+ Fonds de compensation de la TVA	200 209	477 260	203 692	244 527	175 869	206 752
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	147 925	296 934	174 499	205 690	6 000	710 411
+ Fonds affectés à l'équipement	529 043	278 764	75 910	265 045	220 544	140 463
+ Produits de cession	16 500	0	119 000	14 600	0	600
= Recettes d'inv. hors emprunt (B)	915 755	1 082 318	609 010	779 543	436 630	1 071 359
= Financement propre disponible (A+B)	1 718 491	1 692 286	1 013 540	1 246 656	1 122 294	1 641 145
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. en régie)</i>	<i>50,6 %</i>	<i>131,6 %</i>	<i>66,5 %</i>	<i>87,9 %</i>	<i>73,5 %</i>	<i>70,8%</i>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	3 397 349	1 286 324	1 524 327	1 419 356	1 526 238	2 317 027
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	88 339	98 683	80 181	89 717	72 790	163 932
- Dons, subventions et prises de participation en nature donnés	0	0	0	0	6	0
- Participations et inv. financiers nets	0	0	0	0	9	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-1 767 198	307 279	-590 967	-262 417	-491 734	-839 815
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	81 735	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-1 767 198	307 279	-672 703	-262 417	-491 734	-839 815
Nouveaux emprunts de l'année	885 000	499 500	601 458	450 000	500 000	600 000
Variation du fonds de roulement net global	-881 198	806 779	-71 245	187 583	8 266	-239 815

Source : comptes de gestion – retraitement chambre régionale des comptes.



A 2 5 1 3 7 7

Chambre régionale des comptes
124-126 Boulevard Vivier-Merle
CS 23624
69503 LYON Cedex 03

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES AUVERGNE-RHÔNE-ALPES					
P	VP	SG	Greffier	RHF	Sec P
Date arrivée : 17 NOV. 2025					
PS1	PS2	PS3	PS4	PS5	PSA
Finance	DOC	MGX	Chargé COM	Chargé mission	Sec PS

Arpajon sur Cère, le 14 Novembre 2025

Objet : Réponses à observations définitives
Ref. D251516

Madame la Présidente,

Pour faire suite à la notification des observations définitives du mois d'octobre 2025 relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Arpajon-sur-Cère, j'ai l'honneur de vous communiquer ci-après mes dernières observations prises au nom de la commune.

Concernant les frais de mission des élus (1.4.1)

Les frais de 33 € évoqués ont été remboursés.

S'agissant de la somme de 80 € correspondant à des frais de nuitée lors d'un déplacement à Grenoble indiquée par la Chambre comme intéressant une personne extérieure au Conseil municipal, il doit être précisé que la personne concernée est bien une élue, à savoir Madame Joëlle MAZET, adjointe en charge des affaires sociales. Un règlement unique avait été effectué pour la totalité des frais exposés.

La recommandation relative à la prise de délibération pour l'octroi d'un mandat spécial a d'ores et déjà été prise en compte lors du Conseil municipal de septembre 2025 pour les déplacements à venir.

Concernant le temps de travail et l'absentéisme (3.3)

S'agissant de la non mise à jour des autorisations d'absences pour motifs familiaux et plus particulièrement du décès d'un enfant, la correction a été effectuée après passage en CST puis validation du Conseil municipal par délibération du 26 septembre 2025.

Concernant les avantages en nature repas (3.5), il est vrai que fournir un repas à titre gratuit à ses agents est interdit dans la fonction publique territoriale sur le fondement du principe de parité avec la fonction publique de l'Etat, dans la mesure où l'Etat ne le permet pas (loi du 26 janvier 1984 - article 88).

C'est en ce sens qu'est visé l'arrêt du Conseil d'Etat du 29 juin 2001, commune d'Allauch n°204346.

Commune d'Arpajon sur Cère
1 Place de la République - BP 45
15130 ARPAJON SUR CERE
Tél : 04.71.63.67.83 - mairie@arpajonsurcere.com

Toutefois, une dérogation existe pour le personnel en charge de la surveillance des enfants. En effet, une tolérance ministérielle (postérieure à 2001) permet la fourniture de repas lorsqu'elle résulte d'obligations professionnelles ou de la nécessité du service prévue conventionnellement ou contractuellement. Dans ce cas, la fourniture de repas n'est pas considérée comme un avantage en nature et n'a pas à être intégrée dans l'assiette des cotisations (Circulaire DSS/SDFSS/5B/2003/07 du 07 janvier 2003 / DSS/SDFSS/5B 2005-389 du 19 août 2005).

Concernant le recrutement du Directeur général (3.8), le rapport persiste à laisser croire que le candidat retenu a été nommé sur un emploi fonctionnel, ce qui n'a jamais été le cas. Les documents en ce sens ont été portés à la connaissance de la Cour. Je me dois donc de réitérer mes lères observations émises en août 2025, à savoir que la déclaration de vacance n°01523100121110 portant sur l'emploi fonctionnel a été clôturée sans saisie de nomination le 1^{er} mars 2024 pour motif d'absence de candidature adaptée.

Au tableau des effectifs, l'emploi fonctionnel de DGS est resté vacant, seul le grade d'attaché principal ayant été pourvu. Le candidat a été nommé sans détachement sur emploi fonctionnel et aucun arrêté n'a été pris en ce sens.

Concernant la seconde délibération prise visant à répondre aux remarques de la Préfecture, ceci a été fait, dans la mesure où l'appellation problématique de DGS a été modifiée. Aucune remarque complémentaire n'a été émise par le contrôle de légalité.

Il doit en outre être précisé que la commune a bien lancé une procédure préalable en vue de recruter un fonctionnaire mais qu'elle a été infructueuse. Par « infructueuse » il faut entendre plusieurs hypothèses :

- ✓ Aucun fonctionnaire ne s'est porté candidat ;
- ✓ Un fonctionnaire s'est porté candidat mais le profil de l'agent ne correspond pas au poste du fait des diplômes détenus et de l'expérience professionnelle ;
- ✓ Le candidat fonctionnaire semble présenter des insuffisances lors de l'entretien de recrutement.

En l'espèce, les trois candidats fonctionnaires ayant présenté leur candidature ne correspondaient pas au grade recherché, à savoir attaché principal. L'une était titulaire d'un grade inférieur. Les deux autres d'un grade équivalent mais dans la filière technique et ne présentaient ni dans leur CV, ni lors des entretiens, les compétences requises¹.

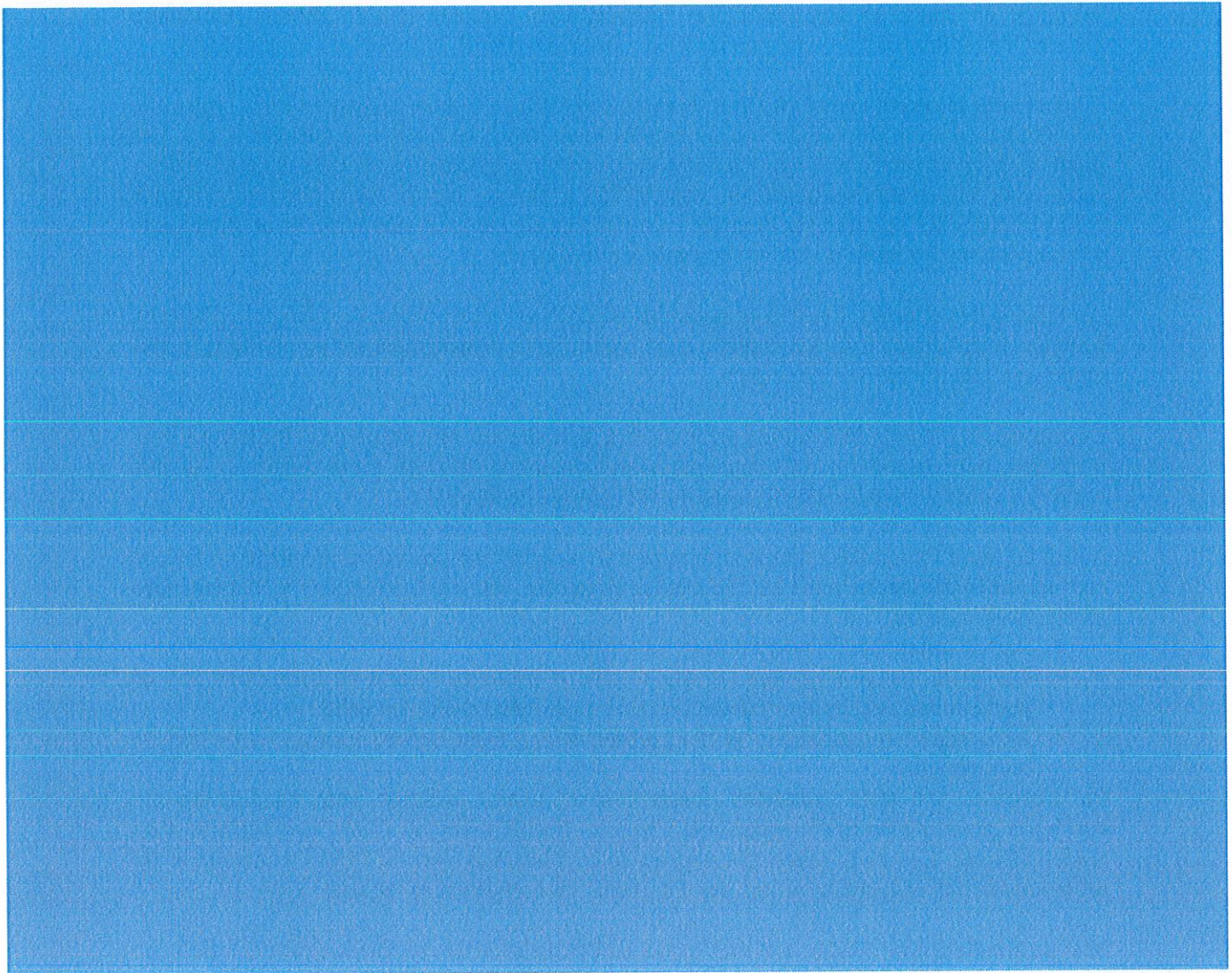
Je vous prie de croire, Madame la Présidente, en l'expression de ma parfaite considération.

Le Maire,

Isabelle LANTUEJOU



¹ *Considérant d'autre part, qu'il résulte des pièces du dossier que si l'attachée titulaire qui avait fait acte de candidature avait auparavant exercé des fonctions d'encadrement dans un office d'H.L.M., elle ne possédait pas, contrairement à M. Y..., de compétences particulières en matière d'ingénierie économique, le préfet du Cher ayant d'ailleurs reconnu qu'elle n'aurait pu occuper les fonctions en cause sans qu'une formation professionnelle complémentaire lui soit assurée ; que, par suite, le recrutement de M. Y..., dont il n'est pas contesté qu'il possède les compétences et l'expérience nécessaires en ingénierie économique, était justifié par les besoins de l'office en ce domaine ; » 4CAA de Nantes, 7 décembre 2001, n°00NT01785 et 00NT01784*



Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes]

124-126 boulevard Vivier Merle

CS 23624

69503 LYON CEDEX 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr