



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

COMMUNE DE FORCALQUIER (Département des Alpes-de-Haute-Provence)

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 27 septembre 2019.

AVANT-PROPOS

Les rapports d'observations définitives, une fois délibérés, sont adressés aux représentants légaux des collectivités ou organismes contrôlés afin qu'ils apportent, s'ils le souhaitent, des réponses qui ont vocation à les accompagner lorsqu'ils seront rendus publics. Ce sont des documents confidentiels réservés aux seuls destinataires, qui conservent un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire. Leur divulgation est donc interdite, conformément à l'article L. 241-4 du code des juridictions financières.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
PROCEDURE.....	7
INTRODUCTION.....	8
1. L'INFORMATION FINANCIERE ET LA FIABILITE DES COMPTES	9
1.1. La qualité de l'information financière pourrait être améliorée.....	9
1.1.1. Les documents budgétaires n'offrent pas l'ensemble des informations requisés	9
1.1.2. Le pilotage budgétaire doit être renforcé afin d'améliorer les prévisions d'investissement	10
1.2. La fiabilité des comptes est perfectible.....	12
1.2.1. La délibération relative aux amortissements devrait être complétée.....	12
1.2.2. La comptabilité des immobilisations pourrait être améliorée	12
2. L'ANALYSE FINANCIERE	14
2.1. La commune a mis en place un suivi financier.....	14
2.2. La commune ne dispose que de faibles marges de manœuvre sur ses recettes de fonctionnement	14
2.2.1. Des produits de fonctionnement sous contrainte.....	15
2.2.2. Les leviers sur les recettes de fonctionnement	16
2.3. Les charges de fonctionnement ont connu une augmentation contenue.....	17
2.4. La commune ne dispose plus de capacité d'autofinancement en 2018	17
2.5. Les recettes et dépenses d'investissement sont en baisse	18
2.6. Une situation bilancielle caractérisée par un endettement significatif.....	19
2.6.1. Une stratégie de gestion de la trésorerie onéreuse.....	19
2.6.2. Un encours de dette en diminution du fait d'une renégociation en 2018.....	19
3. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	21
3.1. Une augmentation des dépenses de personnel liée au recrutement de quinze agents contractuels sur la période	21
3.1.1. Des dépenses de personnel en augmentation.....	21
3.1.2. Une évolution hétérogène des dépenses de rémunération.....	21
3.1.3. Une baisse des effectifs titulaires compensée par une hausse significative des contractuels	22
3.2. L'information relative aux ressources humaines et au dialogue social a été améliorée à partir de 2018.....	23
3.2.1. La commune ne se conformait pas, jusqu'en 2018, à son obligation d'établir des bilans sociaux	23
3.2.2. L'absence de réunion semestrielle du comité technique jusqu'en 2018	24
3.3. La politique de rémunération sans irrégularité majeure hormis pour l'indemnité de congrés payés	24
3.4. Le temps de travail.....	26

3.4.1. L'absentéisme marqué par une progression des absences pour accident de travail et maladie professionnelle	26
3.4.2. Une durée légale du travail globalement respectée	27
3.4.3. Des heures supplémentaires suivies malgré des situations ponctuelles abusives	27
3.4.4. La pratique irrégulière des reports de congés et d'heures supplémentaires sans limitation dans le temps	29
4. UNE POLITIQUE D'ACHAT DEFAILLANTE.....	32
4.1. La procédure de passation doit être sécurisée.....	32
4.1.1. Certaines offres souffrent d'incohérences potentiellement préjudiciables.....	33
4.1.2. La commune n'est pas toujours en capacité de prouver que les informations fournies à un candidat l'ont été à tous	34
4.1.3. La commune n'est pas en mesure de garantir la réception régulière de certaines offres.....	34
4.2. Les conditions d'exécution des marchés doivent être sécurisées	36

SYNTHÈSE

Forcalquier est une commune des Alpes-de-Haute-Provence de près de 5 000 habitants. Commune centre de la communauté de communes de Forcalquier et Montagne de Lure, elle supporte des charges de centralité importantes pour une collectivité de cette strate.

Un pilotage encourageant mais perfectible

La chambre a examiné les comptes et la gestion de la collectivité à compter de l'exercice 2014. Les outils de pilotage constituent une démarche encourageante, il est toutefois regrettable que les documents d'orientation soumis à l'assemblée délibérante n'aient pas été plus étayés jusqu'en 2018. La commune doit mieux exploiter l'utilisation qu'elle fait des outils qu'elle a mis en place.

Un situation financière saine qui se dégrade en 2018

Si la situation financière de la commune était convenable jusqu'en 2017, l'exercice 2018 montre une détérioration de ses marges de manœuvre, ses charges continuant à augmenter tandis que ses produits baissaient. Son attention est également appelée sur son niveau d'endettement qui demeure élevé, avec un encours de 6,1 M€ en 2018, mais sans l'exposer à un risque. L'endettement pourrait cependant constituer un enjeu pour la commune en fonction des choix d'investissement qui seront faits durant les exercices à venir.

Des irrégularités manifestes en matière de gestion des ressources humaines

La chambre constate une pratique irrégulière du report de congés non pris et des heures supplémentaires non récupérées, ni monétisées, d'année et année. Au total, la commune devait à ses agents, au 31 décembre 2017, l'équivalent de 175 000 € en congés non pris et reportés et 92 000 € en heures supplémentaires non récupérées. Dès lors, la chambre recommande à la commune de régulariser cette situation et de cesser cette pratique.

La chambre observe, par ailleurs, que des agents ont pu bénéficier de récupérations pour des heures supplémentaires non effectuées, ne répondant pas ainsi à la règle du service fait.

Enfin, l'indemnité de congés payés, versée aux personnels non titulaires mensuellement et durant tout le contrat, n'est pas utilisée conformément aux dispositions législatives. De plus, cette situation signifie qu'une partie non négligeable des agents contractuels de la collectivité n'ait pris aucun congé sur des périodes supérieures à un an.

Des procédures de passation et d'exécution des marchés publics à sécuriser

La chambre a analysé les conditions de passation et d'exécution de certains marchés. La redondance d'erreurs et incohérences dans la procédure de passation exige que la commune sécurise ses procédures, notamment par l'élaboration d'un guide de la commande publique accessible à l'ensemble des agents. Les erreurs relevées font encourir un risque contentieux pour la commune. Une meilleure définition des besoins en amont permettrait également de garantir la bonne exécution des marchés.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Mettre à jour les maquettes budgétaires et renseigner l'ensemble des informations requises par l'instruction M 14.

Recommandation n° 2 : Rapprocher l'inventaire comptable de l'état de l'actif tenu par le comptable public en améliorant la qualité des informations fournies.

Recommandation n° 3 : Mettre fin au versement mensuel et systématique d'une indemnité compensatrice et se conformer au droit du travail.

Recommandation n° 4 : Mettre fin au report irrégulier des congés et régulariser les congés non pris.

Recommandation n° 5 : Mettre fin au report sans limitation des récupérations d'heures supplémentaires.

Recommandation n° 6 : Mettre fin à la pratique consistant à accorder des récupérations d'heures au-delà du contingent d'heures supplémentaires effectuées par l'agent.

Recommandation n° 7 : Élaborer un guide de procédure interne de la commande publique adapté à la commune.

Recommandation n° 8 : Se conformer strictement aux délais de remise des offres pour ne pas porter atteinte au principe d'égalité de traitement des candidats.

PROCEDURE

La chambre a inscrit à son programme le contrôle de la gestion de la commune de Forcalquier, à compter de l'année 2014.

Par courrier du 22 mars 2018, le président de la chambre a informé M. Gérard Avril, ordonnateur de la collectivité depuis le 22 juillet 2017, de l'ouverture du contrôle. M. Christophe Castaner, ancien ordonnateur, a été informé de ce contrôle par courrier du 3 avril 2018.

Les entretiens de fin de contrôle se sont tenus le 21 septembre 2018 avec M. Gérard Avril à la mairie de Forcalquier et le 27 septembre 2018 avec M. Christophe Castaner à Paris.

Le rapport d'observations provisoires a été envoyé dans son intégralité à M. Gérard Avril et M. Christophe Castaner le 4 juin 2019, qui en ont respectivement accusé réception les 5 et 6 juin 2019. M. Gérard Avril et M. Christophe Castaner ont transmis une réponse commune envoyée le 23 juillet et enregistrée au greffe de la chambre le 25 juillet 2019.

Des extraits ont été adressés à des tiers explicitement mis en cause. La société G. qui en a accusé réception le 5 juin 2019 et y a répondu par courrier du 29 juillet 2019 enregistré au greffe le 30 juillet 2019. Les autres tiers mis en cause n'ont pas répondu.

Après avoir examiné les réponses écrites qui lui sont parvenues, la chambre a, dans sa séance du 27 septembre 2019, arrêté ses observations et recommandations reproduites ci-après.

INTRODUCTION

Forcalquier est une commune de montagne, chef-lieu d'arrondissement, des Alpes-de-Haute-Provence située entre la montagne de Lure et le Luberon. La commune s'étend sur une superficie de 43 km². Avec une population de 4 981 habitants au 1^{er} janvier 2016, elle a vu sa démographie augmenter de 6 % entre 2010 et 2015¹. Elle se situe dans la strate des communes de 3 500 à 5 000 habitants.

Le taux de pauvreté de l'ensemble de la population communale était de 21,3 % alors que le niveau moyen en France est de 14,1 %. Dès lors, la commune ne dispose pas d'importantes marges de manœuvre fiscales.

Forcalquier appartient à la communauté de communes du pays de Forcalquier et de la montagne de Lure composée de treize communes rurales.

¹ Données INSEE.

1. L'INFORMATION FINANCIÈRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

1.1. La qualité de l'information financière pourrait être améliorée

1.1.1. Les documents budgétaires n'offrent pas l'ensemble des informations requises

L'instruction budgétaire et comptable M 14 prévoit, tant pour le budget primitif que pour le compte administratif, des maquettes de présentation des documents budgétaires avec les informations requises. La commune n'utilise que pour partie les maquettes prévues. S'il est recommandé de reprendre les maquettes budgétaires à jour des dernières modifications juridiques lors de l'élaboration de chaque budget afin de simplifier le traitement des informations demandées, il est exigé d'inclure dans les budgets soumis au vote de l'assemblée délibérante l'ensemble des informations prévues par l'instruction M 14.

Certaines informations, pourtant non requises dans les documents budgétaires, y figurent. C'est notamment le cas des taux de fiscalité locale ou encore de la présentation du respect de la règle du petit équilibre. Le caractère vertueux de cette démarche peut être relevé.

Toutefois, certaines informations obligatoires sont manquantes. Il s'agit notamment de l'annexe relative aux amortissements, de l'état des charges transférées mais aussi de la présentation des avantages en nature au sein des subventions octroyées, contrairement aux dispositions du 2° de l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Par ailleurs, les documents budgétaires contiennent des incohérences nuisant à leur intelligibilité.

D'une part, au lieu de commencer par la présentation du budget, la commune introduit d'abord les annexes relatives à l'état du personnel et à la liste des organismes de regroupement auxquels elle adhère.

D'autre part, il existe une incohérence dans la présentation de l'état de la dette par établissement prêteur en raison de la mention « *totaux de l'article 1641* », ce qui devrait correspondre aux « *emprunts en euros* » mais regroupe dans les faits tant du capital que des intérêts, qui eux sont imputés au compte 661 « *intérêts des emprunts et dettes* ».

Il revient à la commune de se conformer sur ces points à la maquette budgétaire présente dans l'instruction budgétaire et comptable M 14 actualisée afin d'assurer la bonne intelligibilité de ses documents budgétaires.

Enfin, les informations relatives aux garanties d'emprunt devraient être complétées. La commune dispose, dans ses documents budgétaires, de l'annexe afférente B1.1 mais ne présente pas le calcul du ratio d'endettement relatif aux garanties d'emprunt normalement prévu à l'annexe B.1.2. L'ensemble des garanties d'emprunt que la commune accorde est destiné au logement social (43 garanties depuis 1980), à une maison de retraite et à un centre d'action sociale (respectivement une garantie chacun). Dès lors, les ratios prudentiels prévus par l'article L. 2252-1 du CGCT ne s'appliquent pas. La commune est toutefois appelée à la prudence, car l'ensemble du capital garanti en 2018 s'élève à 11 M€ avec une annuité de 660 K€ pour des recettes réelles de fonctionnement de la collectivité de l'ordre de 7 M€. En réponse aux observations provisoires, la commune a affirmé qu'elle sera vigilante à l'avenir sur le montant des garanties d'emprunt accordées.

La commune de Forcalquier doit dès lors veiller à inclure dans ses documents budgétaires l'ensemble des informations requises par l'instruction budgétaire et comptable M 14.

Recommandation n° 1: Mettre à jour les maquettes budgétaires et renseigner l'ensemble des informations requises par l'instruction M 14.
--

En réponse aux observations provisoires, la commune s'est engagée à reprendre la dernière maquette budgétaire pour son compte administratif 2019 et son budget 2020 et à solliciter les services de la direction départementale des finances publiques pour actualiser les informations fournies.

1.1.2. Le pilotage budgétaire doit être renforcé afin d'améliorer les prévisions d'investissement

Le taux de réalisation des dépenses d'investissement pourrait être amélioré par un meilleur pilotage budgétaire.

1.1.2.1. Des prévisions budgétaires perfectibles en investissement

L'examen des comptes administratifs a révélé que l'exécution budgétaire était satisfaisante pour ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, mais qu'elle était largement perfectible s'agissant des dépenses d'équipement.

En particulier, les crédits mandatés pour les dépenses d'investissement ont présenté un taux de réalisation de l'ordre de 82 % en moyenne sur la période de contrôle, en prenant en compte les restes à réaliser, ce qui laisse une marge de progression. Le taux de réalisation hors restes à réaliser s'est avéré encore plus faible, toujours inférieur à 50 % sur la période. Dès lors, la chambre invite la commune à ajuster ses prévisions budgétaires à ses capacités réelles de réalisation de ses dépenses d'équipement.

Tableau n° 1 : L'exécution des dépenses d'équipement

En €	2014	2015	2016	2017	2018
Total crédits ouverts	5 637 083	3 694 990	2 882 584	4 028 220	5 089 750
Mandats émis	2 588 472	1 833 989	891 131	1 496 129	2 480 018
Restes à réaliser	2 464 420	1 364 664	1 011 400	1 706 950	2 018 800
Crédits annulés	584 191	496 337	980 053	825 141	590 932
Taux de réalisation avec RAR	90 %	87 %	66 %	80 %	88 %
Taux de réalisation hors RAR	46 %	50 %	31 %	37 %	49 %

Source : comptes administratifs, budgets principaux

1.1.2.2. Des documents d'orientation budgétaire perfectibles

Le débat d'orientation budgétaire a connu une évolution normative durant la période sous contrôle. Entre 2012 et 2015, celui-ci devait porter sur les orientations générales et les engagements pluriannuels. À partir de 2015, en application de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (ci-après « loi MAPTAM »), ces éléments doivent être complétés d'informations relatives à l'évolution et aux caractéristiques de l'endettement. Enfin, depuis 2016, en vertu des dispositions de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (ci-après « loi NOTRe »), ce débat se fonde désormais sur un rapport qui introduit en outre, pour les communes de moins de 10 000 habitants, une présentation de l'évolution prévisionnelle des dépenses et des recettes en fonctionnement et en investissement, les hypothèses d'évolution retenues pour le budget ainsi que les principales évolutions des relations financières avec l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) (article L. 2312-1 du CGCT).

Jusqu'en 2017, ces documents d'orientation budgétaire ne présentaient pas les éléments imposés par les articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT à savoir « *un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette* ».

Des améliorations sont toutefois notables en 2018. Certaines orientations budgétaires ont été précisées notamment par la présentation d'une programmation pluriannuelle des travaux, ce qui donne une visibilité plus grande aux élus quant aux dépenses à venir. Il aurait gagné à être complété par la présentation pluriannuelle des recettes. Le rapport a aussi indiqué la structure et la gestion de la dette ainsi que son évolution. Il a également précisé l'information en matière de gestion des effectifs et des dépenses de personnel.

Par ailleurs, la chambre rappelle que, conformément à l'article 13 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 et à la circulaire des ministres de l'intérieur et de l'action et des comptes publics du 16 mars 2018 (NOR : INTB1806599), les rapport d'orientations budgétaires devront désormais présenter les objectifs de la collectivité relatifs à « *1° L'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, en comptabilité générale de la section de fonctionnement ; / 2° L'évolution du besoin de financement annuel calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dette. / Ces éléments prennent en compte les budgets principaux et l'ensemble des budgets annexes.* »

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a affirmé que « *lors du prochain débat d'orientations budgétaires, seront intégrés dans le rapport une présentation pluriannuelle des recettes, ainsi que les objectifs de la commune relatifs à l'évolution des dépenses et recettes réelles de fonctionnement, l'évolution du besoin de financement annuel avec les perspectives de remboursement des emprunts tant sur le budget principal que sur les budgets annexes* ».

1.2. La fiabilité des comptes est perfectible

1.2.1. La délibération relative aux amortissements devrait être complétée

Les dotations aux amortissements des immobilisations constituent des dépenses obligatoires pour les communes de plus de 3 500 habitants (27° de l'article L. 2321-2 du CGCT). La commune de Forcalquier remplit cette obligation en procédant à un amortissement linéaire, suivant un plan d'amortissement qui n'appelle pas d'observation particulière. Comme indiqué supra au point 1.1.1, les annexes budgétaires ne comportent par celle relative aux amortissements, ce qui devra être rectifié.

Bien que la commune pratique l'amortissement pour l'ensemble de ses biens amortissables, la délibération annuelle par laquelle le conseil municipal fixe les durées d'amortissement ne concerne que quatre types de biens (matériel informatique (2 ans), matériel divers (6 ans), véhicules techniques (6 ans) et biens inférieurs à 1 500 € (1 an)). Or, la commune amortit par exemple des immeubles et des plantations sans que la délibération ne le prévoit.

Aux termes des dispositions de l'article R. 2321-1, quatrième alinéa, du CGCT, « *Les durées d'amortissement des immobilisations sont fixées pour chaque bien ou catégorie de biens par l'assemblée délibérante* ». Il conviendra que la commune précise, à l'avenir, dans sa délibération, les durées d'amortissement de toutes les immobilisations visées à cet article. Elle pourra à cet effet se référer au barème figurant dans l'instruction budgétaire et comptable M 14².

En réponse aux observations provisoires, la commune a annoncé qu'elle prendrait une délibération à portée générale sur les amortissements en 2020 incluant les informations manquantes. La chambre incite la commune à procéder à cet ajustement sans attendre.

1.2.2. La comptabilité des immobilisations pourrait être améliorée

Le patrimoine d'une collectivité figure à l'actif de son bilan, il se doit de donner une image fidèle, complète et sincère de la situation communale³. Le suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable.

² Tome I, titre 1 « *La nomenclature par nature* », chapitre 2, commentaires du compte 28, pages 40-41 (version de 2018).

³ Guide des opérations d'inventaire : comité national de fiabilité des comptes locaux-juin 2014.

Avec ses 42,5 M€ d'immobilisations, l'inventaire comptable présente un écart de 12 M€ avec l'état de l'actif (54,5 M€) au 31 décembre 2017.

L'état de l'actif et l'inventaire comptable nécessitent d'être rapprochés afin de procéder à un toilettage des comptes d'immobilisations en cours. En effet, l'inventaire comptable ne présente qu'une immobilisation en cours, se trouvant au compte 2313 pour un montant de 814 € et relative à une tronçonneuse thermique, alors que l'état de l'actif fait état d'un total de 15,7 M€ au chapitre 23.

En outre, le rapprochement entre ces deux documents révèle des discordances supérieures à 1 M€ pour les comptes 213 *constructions*, 215 *installations, matériel et outillage techniques* et 218 *autres immobilisations corporelles*, où contrairement aux immobilisations en cours, les résultats de l'inventaire comptable sont supérieurs à ceux de l'état de l'actif.

La commune travaille actuellement avec la trésorerie à un ajustement de ces documents. Elle a fourni en 2017 des certificats d'intégration au comptable à cet effet.

La commune est invitée à mettre à jour son inventaire comptable afin de le rapprocher de l'état de l'actif permettant de présenter dans les états financiers une image fidèle de son patrimoine, en relation avec le comptable public.

Enfin, il est observé que l'état de l'actif comporte rarement l'année de mise en service de l'immobilisation et que le numéro d'inventaire correspond le plus souvent simplement au nom du bien concerné. Ces informations s'avèrent insuffisantes, en particulier pour les immobilisations en cours, puisqu'il n'est à ce jour pas possible de savoir si elles ont bien été transférées au compte d'immobilisation définitif.

Recommandation n° 2 : Rapprocher l'inventaire comptable de l'état de l'actif tenu par le comptable public en améliorant la qualité des informations fournies.
--

2. L'ANALYSE FINANCIÈRE

2.1. La commune a mis en place un suivi financier

La commune ne dispose pas de moyens de contrôle interne ou de maîtrise des risques. En revanche, elle utilise plusieurs outils de suivi budgétaire. Ainsi, elle a mis en place une comptabilité analytique réalisée à partir de tableurs *Excel* lui permettant de suivre ses factures, ainsi que les mandats et engagements, le tout ventilé par service et par fonction. Ce suivi est facilité par la dématérialisation des mandats et pièces justificatives que la commune a opéré, complétée en avril 2018 par la dématérialisation de la transmission des bordereaux (« parapheur électronique »), en partenariat avec le comptable public.

De même, la commune dispose d'un tableau de suivi quadriennal lui permettant de surveiller l'évolution de ses comptes administratifs et budgets. Selon elle, ce document lui sert notamment à apprécier le taux de réalisation budgétaire par comparaison entre le budget et le compte administratif, ainsi qu'à « *apprécier l'avancement de la consommation des dépenses et d'encaissement des recettes et passer des consignes aux services* ». La commune devrait être en mesure, en s'appuyant sur cet outil, de disposer de meilleures prévisions budgétaires et d'établir un plan pluriannuel d'investissement détaillé.

2.2. La commune ne dispose que de faibles marges de manœuvre sur ses recettes de fonctionnement

La commune ne dispose pas d'importantes marges de manœuvre sur ses recettes de fonctionnement puisqu'elle a des taux de fiscalité locale élevés, est contributrice nette au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), et perçoit des dotations en réduction. Dans ce contexte, Forcalquier s'est saisie des bases fiscales et des ressources d'exploitation pour préserver son autofinancement.

Tableau n° 2 : Évolution des produits de gestion

en €	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	3 462 491	3 560 025	3 680 429	3 591 563	3 657 694	1,4 %
<i>Ressources d'exploitation</i>	733 339	815 265	867 757	1 107 338	911 823	5,6 %
<i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	1 421 519	1 361 242	1 233 788	1 163 867	1 242 672	- 3,3 %
<i>Fiscalité reversée par l'interco et l'État</i>	922 207	916 189	890 584	914 151	869 502	- 1,5 %
<i>Produits de gestion</i>	6 539 556	6 652 721	6 672 558	6 776 919	6 681 691	0,5 %

Source : ANAFI d'après les comptes de gestion

2.2.1. Des produits de fonctionnement sous contrainte

2.2.1.1. Des taux de fiscalité élevés

Les ressources fiscales propres ont connu une hausse sur la période pour s'établir à 3,7 M€ en 2018. Ceci résulte de l'évolution des bases étant donné que les taux des impôts locaux n'ont pas évolué sur la période de contrôle, la dernière modification datant de 2003, où les taxes foncières ont connu une baisse de deux points. Ces taux se sont maintenus à des niveaux supérieurs (taxe d'habitation) voire très supérieurs (taxes foncières) aux taux moyens de la strate.

Tableau n° 3 : Comparatif des taux de fiscalité locale de Forcalquier et de la strate

<i>Impôts locaux</i>	Taux Forcalquier	Taux moyen de la strate en 2018
<i>Taxe d'habitation</i>	15,93 %	15,21 %
<i>Taxe foncière sur les propriétés bâties</i>	33,58 %	20,86 %
<i>Taxe foncière sur les propriétés non bâties</i>	85,79 %	52,70 %

Source : CRC à partir des données DGCL

Le potentiel financier⁴ de la commune est de 930,50 € par habitant en 2017⁵, inférieur à celui des communes de la même strate (3 500 à 10 000 habitants) tant dans le département qu'au niveau national (1 008,80 € par habitant).

Ainsi, les marges de manœuvre fiscales de la commune sont très limitées.

2.2.1.2. La fiscalité reversée est stable

La commune a perçu une attribution de compensation inchangée sur la période d'un montant de 0,9 M€. Elle n'a pas reçu de dotation de solidarité communautaire (DSC) et est demeurée contributrice nette au FPIC pour un montant passant de 25 K€ en 2014 à 77,5 K€ en 2018.

⁴ Le potentiel financier est égal au potentiel fiscal, auquel est ajoutée la dotation forfaitaire de la DGF provenant de l'État, perçue par la commune l'année précédente (hors compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle). Ce potentiel financier permet ainsi de prendre en compte l'ensemble des ressources stables d'une collectivité. En effet, outre la capacité de la collectivité à mobiliser des ressources fiscales (potentiel fiscal) s'ajoute la richesse tirée par ces collectivités de certaines dotations versées par l'État de manière mécanique et récurrente, et qui sont un élément essentiel pour équilibrer leur budget. Le potentiel financier est ici rapporté à la population DGF (population municipale INSEE + résidences secondaires).

⁵ Source : commissariat général à l'égalité des territoires.

2.2.1.3. Des ressources institutionnelles en baisse sensible

Les ressources institutionnelles, suivant la tendance constatée au niveau national, ont connu une baisse de 260 K€ entre 2014 et 2017, majoritairement imputable à une réduction de la dotation globale de fonctionnement (DGF) passant de 1,15 M€ à 0,9 M€. Cette dernière connaît toutefois, une légère hausse en 2018 (+ 23 K€).

Au sein même de la DGF, il existe une double évolution consistant en une baisse continue de la dotation forfaitaire et une hausse continue de la dotation de solidarité rurale (DSR), pour chacune de ses composantes (« *DSR bourg centre* » et « *DSR péréquation* »). La commune a également été éligible entre 2016 et 2018 à la dotation générale de décentralisation au titre de l'élaboration des documents budgétaires⁶ pour 12 K€ dans le cadre de la révision de son plan local d'urbanisme.

2.2.2. Les leviers sur les recettes de fonctionnement

2.2.2.1. La commune a mis en place une cellule fiscale afin d'optimiser la gestion de ses bases

La commune s'est engagée dans une démarche d'optimisation de ses bases fiscales. En effet, le produit des impôts locaux net des restitutions a été en constante augmentation sur la période de contrôle avec une variation annuelle moyenne de 2,2 %. Sans qu'il ne soit possible de réellement évaluer les effets de cette politique, la commune explique cette progression par la révision régulière des bases.

2.2.2.2. Une attention accrue aux ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation ont enregistré une progression annuelle moyenne de 15 %, en raison notamment de la forte augmentation des remboursements de frais en 2017⁷.

⁶ Article 95 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État alinéa 2 : « *Ceux des crédits précédemment inscrits au budget de l'État au titre de l'établissement et de la mise en œuvre des documents d'urbanisme et des servitudes et qui correspondent aux compétences transférées font l'objet d'un concours particulier au sein de la dotation générale de décentralisation.* ».

⁷ Produits issus des activités périscolaires, de la crèche et de la cantine scolaire essentiellement.

2.3. Les charges de fonctionnement ont connu une augmentation contenue

Tableau n° 4 : Composition des charges de gestion

en €	2014	2015	2016	2017	2018	Var. an. moyenne
Charges à caractère général	1 815 371	1 817 211	1 828 729	1 749 741	1 891 479	1,0 %
Charges de personnel	2 936 222	3 037 322	2 936 974	3 134 148	3 125 763	1,6 %
Subventions de fonctionnement	308 427	274 415	283 645	318 342	306 330	- 0,2 %
Autres charges de gestion	384 763	396 555	410 868	418 755	431 328	2,9 %
Charges de gestion	5 444 784	5 525 503	5 460 216	5 620 985	5 754 900	1,4 %

Source : ANAFI d'après les comptes de gestion

Les charges à caractère général ont connu une hausse modérée entre 2014 et 2016. Toutefois, après une baisse conjoncturelle de 80 K€ en 2017, qui aurait été moindre si la commune avait correctement rattaché ses dépenses en eau payées en 2016 à l'exercice 2015, ces charges ont enregistré une forte hausse (+ 142 K€) en 2018. Les charges de personnel, quant à elles, ont augmenté de manière erratique, mais leur poids est demeuré raisonnable. Elles sont passées de 2,9 M€ en 2014 à 3,1 M€ en 2018, ce qui traduit une hausse moyenne de 1,6 % par an.

L'augmentation des dépenses à caractère général de 8,10 % en 2018 a notamment été expliquée par la commune, en réponse aux observations provisoires de la chambre, par la hausse du prix des matières premières, les dépenses supplémentaires réalisées pour la gestion des déchets, la dénomination de voies, de nouvelles prestations informatiques telles que le paiement en ligne pour les crèches, le recours à un consultant sur la renégociation de la dette communale, ou encore la réparation de véhicules.

La chambre relève que l'augmentation des dépenses à caractère général porte principalement sur les postes suivants : les dépenses de contrats de prestation de service (+ 71 K€) et les dépenses de publication (+ 21 K€).

2.4. La commune ne dispose plus de capacité d'autofinancement en 2018

Si entre 2014 et 2017, les produits de gestion augmentaient plus que les charges de gestion, l'exercice 2018 inverse la tendance. Aussi, la dégradation de l'excédent brut de fonctionnement résulte de la baisse des produits de gestion de l'ordre de 100 K€ conjuguée à la hausse tendancielle des charges. La capacité d'autofinancement nette (CAF), constituée des recettes de fonctionnement minorées des dépenses de fonctionnement, des principales charges financières et de l'annuité en capital, est devenue négative en 2018 notamment sous l'effet du coût de la renégociation d'un emprunt pour 420 K€.

Ainsi, cette situation, qui ne faisait pas apparaître de difficulté particulière jusqu'en 2017, malgré l'équilibre fragile dans lequel elle se trouvait, s'est finalement dégradée en fin de période en raison de l'augmentation de l'annuité de la dette. Par conséquent, la chambre appelle la collectivité à une certaine vigilance, dans le contexte financier en tension qui est le sien, en retrouvant des marges de manœuvre par une plus grande maîtrise de ses dépenses de fonctionnement.

2.5. Les recettes et dépenses d'investissement sont en baisse

Entre 2014 et 2018, le montant total des dépenses d'équipement s'est élevé à 9,24 M€ financés à 86,5 % par les recettes d'investissement hors emprunt (7,26 M€) et la CAF (721 217 €). Selon le rapport présenté au débat d'orientation budgétaire pour 2018, les principaux investissements sur la période 2017-2019 concernent le pôle petite enfance (1 M€), l'espace culturel La Bonne Fontaine (655 K€), La Place aux Œufs (230 K€) et le Boulevard Latourette (263 K€).

Cette présentation pluriannuelle mérite d'être poursuivie, l'attention de la commune doit être appelée sur la nécessité de maîtriser sa programmation. En effet, les investissements annoncés ne sont pas toujours réalisés. À titre illustratif, le projet de pôle petite enfance a été annoncé pour l'année en cours dans les rapports d'orientation budgétaire 2014, 2015 et 2016 et n'a connu une réalisation concrète que cette dernière année.

La commune estime par ailleurs qu'elle doit prévoir tous les ans une enveloppe de 500 K€ correspondant à des dépenses d'investissement qu'elle estime « *incompressibles* ». La moitié de ces dépenses concerne la voirie communale. Elle devra toutefois veiller à vérifier chaque année la pertinence de la somme allouée par rapport aux besoins constatés.

Entre 2014 et 2017, les recettes d'investissement, quant à elles, ont enregistré une baisse de 1 M€ passant de 1,6 M€ à 600 K€, sous l'effet de la diminution importante des subventions d'investissement et de celle, plus modérée, du fonds de compensation de la TVA (FCTVA). Si la capacité d'autofinancement nette, située annuellement entre 200 K€ et 300 K€, permettait d'abonder les crédits de la section d'investissement, elle s'est avérée négative en 2018 (351 K€).

Aussi, la hausse importante des recettes d'investissement constatée en 2018 en raison d'une cession d'environ 1,6 M€ qui est une recette exceptionnelle, ne doit pas occulter le fait que l'équilibre financier de la collectivité est préoccupant.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a déclaré qu'elle projetait de « *mettre en œuvre la procédure des autorisations de programme et crédits de paiement (APCP) qui constitue une réponse organisée pour permettre de mettre en œuvre la pluri annualité des investissements publics.* » La chambre prend acte de la volonté de la commune et l'invite à mettre en place un dispositif de suivi adapté de ses engagements pluriannuels.

2.6. Une situation bilancielle caractérisée par un endettement significatif

2.6.1. Une stratégie de gestion de la trésorerie onéreuse

Forcalquier a disposé d'un fonds de roulement net global de 2,1 M€ en 2018 correspondant à 132 jours de charges courantes. La collectivité a mobilisé ce fonds en 2017 à hauteur de 580 K€.

De plus, la commune dispose d'une trésorerie importante d'un montant moyen d'environ 2,4 M€ sur la période qui équivaut à 151 jours de charges courantes.

Malgré ces réserves conséquentes, la commune a souscrit deux lignes de trésorerie (900 K€ au total) qu'elle n'a toutefois pas encore utilisées. Selon la collectivité, ces lignes *« représentaient une sécurité pour la commune et permettaient, si besoin était, de gérer les flux financiers et de faire face à un manque de trésorerie »*.

À la fin 2017, ces lignes inutilisées avaient occasionné environ 14 K€ de frais de commissions et d'intérêts. En l'absence d'une mobilisation, même partielle, de ces lignes depuis 2014 et, dans la mesure où sa trésorerie propre lui permet de faire face aux aléas de gestion pendant plusieurs mois, il serait préférable de les supprimer afin de baisser les frais financiers.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune s'est engagée à ne pas reconduire les deux lignes de trésorerie en cours dès qu'elles arriveront à leur terme soit respectivement le 22 octobre 2019 et le 18 février 2020.

2.6.2. Un encours de dette en diminution du fait d'une renégociation en 2018

Au 1^{er} janvier 2019, la commune détenait une dette composée de douze contrats d'emprunt, tous à taux fixes, souscrits auprès de six établissements bancaires différents. La durée résiduelle est restreinte pour la plupart d'entre eux (dix sur les douze ont une durée résiduelle de moins de dix ans et six de moins de cinq ans).

La commune a procédé en 2018, par l'intermédiaire d'un cabinet externe, à la renégociation de deux emprunts, dont elle attend une économie qu'il n'a pas été possible à la chambre de mesurer

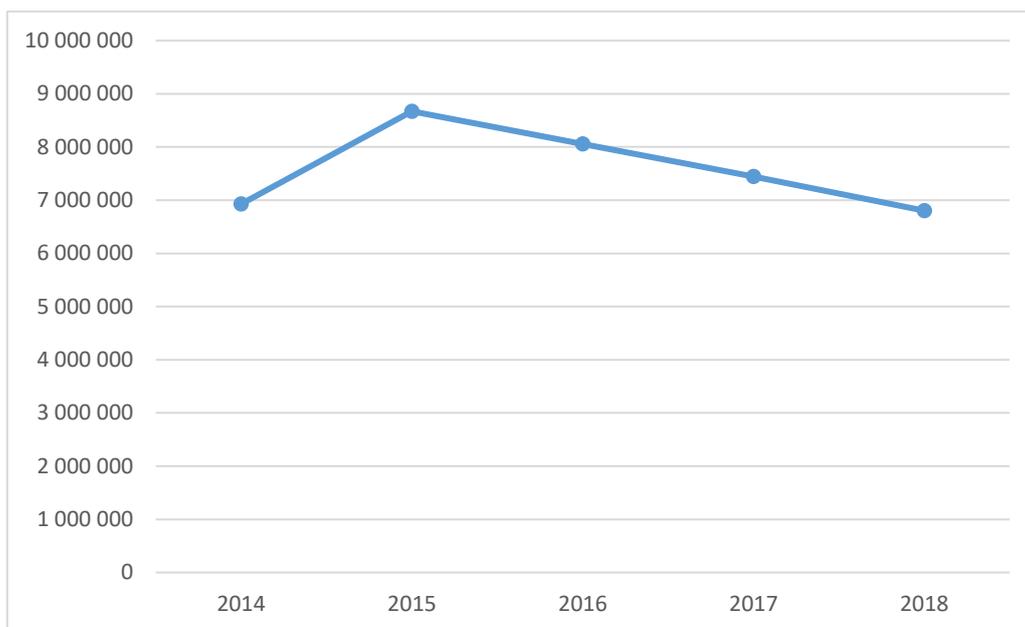
Au vu des contrats fournis, il s'avère qu'aucun emprunt n'a été souscrit entre 2001 et 2006, soit durant le premier mandat de M. Christophe Castaner. L'ordonnateur actuel a expliqué que ce premier mandat a surtout consisté à rétablir puis stabiliser la situation financière de la commune qui était fortement endettée, situation qualifiée de préoccupante par le rapport de la chambre en 2002. Depuis 2006, Forcalquier a contracté pour 9,3 M€ d'emprunt.

L'encours de dette est passé de 8,7 M€ en 2014 à 6,1 M€ fin 2018. Durant cette période, la commune a eu recours à un emprunt d'1 M€ pour financer le cluster touristique, ainsi qu'à deux renégociations d'emprunt en 2014 à hauteur de 1,3 M€ et en 2018 pour 421 K€.

La capacité de désendettement de la commune tend à s'améliorer passant de 10,7 années en début de période à 8,6 années en 2018. Toutefois, avec un montant par habitant de 1 212 € en 2018, l'encours de dette demeure à un niveau très supérieur à la moyenne de la strate (842 € en 2018).

La chambre invite la collectivité à poursuivre ses efforts de désendettement.

Graphique n° 1 : Encours de dette du budget principal au 1^{er} janvier



Source : données ANAFI issues des comptes de gestion

3. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

3.1. Une augmentation des dépenses de personnel liée au recrutement de quinze agents contractuels sur la période

3.1.1. Des dépenses de personnel en augmentation

D'un montant de 3,12 M€ en 2018, les charges de personnel constituent 52 % des charges courantes et ont augmenté de près 190 K€ entre 2014 et 2018. La commune justifie la hausse de ces dépenses par un effet important du glissement vieillissement technicité en 2016 et 2017, l'institution de l'indemnité de garantie individuelle du pouvoir d'achat, le cumul des congés et heures supplémentaires soldés à l'occasion des départs en retraite (*cf.* ci-dessous), le remplacement des agents en maladie (930 jours de maladie ordinaire en 2015 contre 450 en 2013) et du personnel partant à la retraite (par le recours à des emplois aidés, CUI-CAE, etc.).

La commune a également dû faire face à des situations particulières. Il s'agit notamment, pour le service de la police municipale, de deux agents ayant fait l'objet de poursuites judiciaires qui ont conduit la commune à assumer une partie de leurs charges salariales durant la procédure et à compenser les effectifs manquants par des heures supplémentaires et des remplacements. Par ailleurs, la collectivité a dû s'acquitter en 2016 de cotisations au titre de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) de manière rétroactive (47 K€). En 2015 et 2017, elle a aussi dû verser des arriérés de salaires pour deux agents dont les maladies professionnelles ont été reconnues (20 K€). Elle explique enfin que les travaux de réhabilitation de la crèche en 2017 et 2018 ont nécessité davantage d'effectifs.

3.1.2. Une évolution hétérogène des dépenses de rémunération

Tableau n° 5 : Évolution des dépenses de rémunération du personnel

en €	2014	2015	2016	2017	2018	Var. ann. moyenne
Rémunération principale	1 470 907	1 549 152	1 420 578	1 458 514	1 480 855	0,2 %
+ Régime indemnitaire y compris IHTS	201 085	105 616	110 440	119 933	127 175	- 10,8 %
+ Autres indemnités	28 740	24 955	25 815	26 891	61 496	20,9 %
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	1 700 732	1 679 723	1 556 833	1 605 338	1 669 525	- 0,5 %
en % des rémunérations du personnel*	82,4 %	78,1 %	74,0 %	72,6 %	75,4 %	
Rémunération principale	363 194	469 939	547 101	605 683	539 432	10,4 %
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	363 194	469 939	547 101	605 683	544 961	10,7 %
en % des rémunérations du personnel*	17,6 %	21,9 %	26,0 %	27,4 %	24,6 %	
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	2 063 926	2 149 662	2 103 934	2 211 022	2 214 486	1,8 %
Atténuations de charges	99 959	172 017	165 177	113 098	90 735	- 2,4 %
= Rémunérations du personnel	1 963 966	1 977 645	1 938 757	2 097 923	2 123 751	2,0 %

Source : ANAFI d'après la comptes de gestion

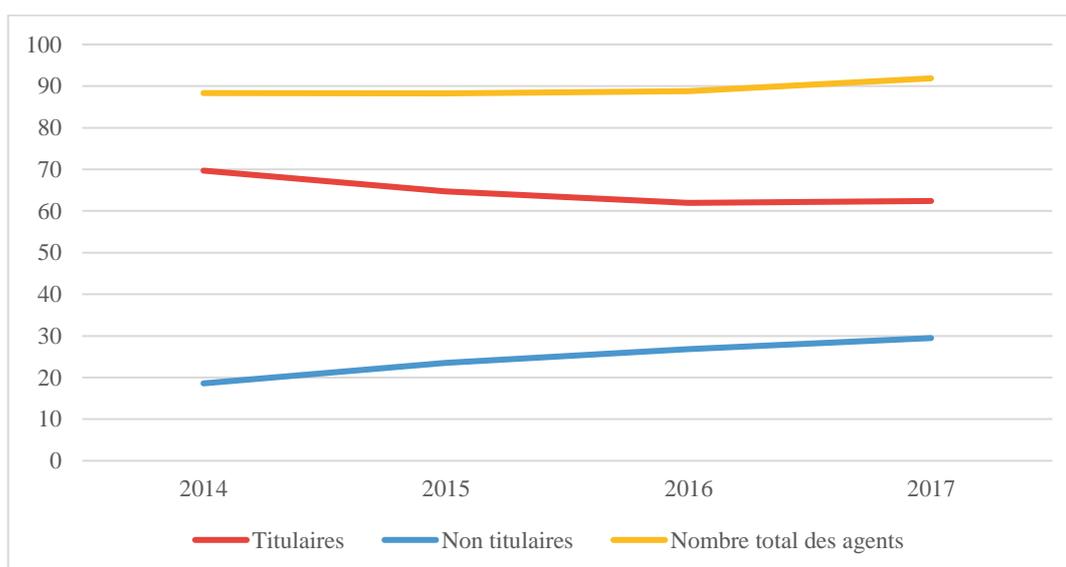
Les dépenses de rémunération du personnel titulaire diminuent sur la période sous revue, principalement en raison d'une réduction des effectifs titulaires, passant de 69,7 ETPT en 2014 à 61,95 ETPT en 2016 se traduisant par une baisse des dépenses liées au régime indemnitaire entre 2014 et 2015 (-50 %).

Les dépenses de rémunération principale des agents non titulaires ont, quant à elles, augmenté de 50 % (+181 K€) au cours de la période.

Ainsi, l'augmentation globale de 2 % des dépenses de rémunération du personnel est due à la hausse de 10 % des dépenses de rémunération du personnel non titulaire. Néanmoins, les effets de cette hausse sont minorés par les économies réalisées sur les dépenses de rémunération du personnel titulaire, lesquelles baissent de 0,5 %.

3.1.3. Une baisse des effectifs titulaires compensée par une hausse significative des contractuels

Graphique n° 2 : Évolution des effectifs



Source : données transmises par la commune

Selon le compte administratif 2017, la commune disposait de 85 emplois pourvus. Il est en contradiction avec le tableau des effectifs communiqué par la commune, qui fait état d'une évolution de 88,3 ETPT en 2014 à 91,87 en 2017, soit une augmentation de 3,57 ETPT ce qui n'est pas significatif, mais qui masque une situation hétérogène développée *infra*.

En effet, l'augmentation de 3,57 ETPT se compose d'une réduction des effectifs titulaires de 7,31 ETPT et d'une augmentation des effectifs non titulaires de 10,88 ETPT en 4 ans. Cette hausse concerne pour moitié les services de la petite enfance (crèche, école maternelle et primaire) et pour moitié et les services techniques (3 ETPT).

En 2017, sur les 29,48 ETPT contractuels, 8,62 ETPT se trouvaient sur des emplois permanents et 14,10 ETPT étaient remplaçants, les 7,76 ETPT restants étant occupés par des emplois d'avenir ou des contrats d'apprentissage. L'augmentation des effectifs contractuels a principalement découlé des recrutements en remplacement⁸ afin de pallier les difficultés particulières rencontrées par la collectivité sur la période sous revue (travaux relatifs à la crèche, accidents de travail touchant les services techniques et les services de la petite enfance).

Tableau n° 6 : Évolution des effectifs

<i>Données en ETPT</i>	2014	2015	2016	2017
<i>Titulaires</i>	69,70	64,70	61,95	62,39
<i>Non titulaires dont:</i>	18,59	23,55	26,84	29,48
<i>Cabinet</i>	0,85	0,46	0,5	0,5
<i>Emplois permanents</i>	6,98	7,63	8,65	8,62
<i>Remplacements</i>	4,87	7,87	9,66	14,1
<i>Emplois d'avenir/Apprentissage/CAE</i>	5,89	7,59	8,03	6,26
Nombre total des agents	88,30	88,25	88,79	91,87

Source : CRC à partir des données transmises par la commune

En réponse aux observations provisoires, la commune indique qu'elle veille à maintenir des effectifs constants tout en assumant des évolutions liées aux contraintes de services notamment pour les services liés à la petite enfance.

3.2. L'information relative aux ressources humaines et au dialogue social a été améliorée à partir de 2018

3.2.1. La commune ne se conformait pas, jusqu'en 2018, à son obligation d'établir des bilans sociaux

En application de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, Forcalquier doit présenter au moins tous les deux ans au comité technique le bilan social de la collectivité.

Ce bilan social doit être réalisé toutes les années paires, selon l'article 1^{er} du décret du décret n° 97-443 du 25 avril 1997, et porter ainsi sur toutes les années impaires.

⁸ Conformément à l'article 3-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Jusqu'en 2017, la commune n'établissait pas de bilan social et de rapport sur l'état de la collectivité présentés au comité technique. En 2018, à l'occasion de l'instruction de la chambre, elle s'est mise en conformité avec ses obligations et a présenté le bilan social 2017 au comité technique le 28 juin 2018. Ce dernier est conforme aux dispositions de l'arrêté du 28 août 2017 fixant la liste des indicateurs contenus dans le rapport sur l'état de la collectivité prévu à l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 précitée.

3.2.2. L'absence de réunion semestrielle du comité technique jusqu'en 2018

Conformément à l'article 24 du décret n° 85-565 du 30 mai 1985 relatif aux comités techniques paritaires des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, le règlement intérieur du comité technique adopté le 26 mars 2016 prévoit, en son article 15, que le comité technique se réunisse au moins deux fois par an.

Seul un procès-verbal par année⁹ a été transmis pour attester de la réunion du comité technique. Aucun procès-verbal n'a été réalisé en 2014. La commune a toutefois réuni le comité technique deux fois en 2018, les 28 juin et 20 septembre 2018 à la suite des échanges menés en cours d'instruction.

3.3. La politique de rémunération sans irrégularité majeure hormis pour l'indemnité de congés payés

La commune travaille actuellement sur la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Ce nouveau régime devra être l'occasion pour la commune de toiletter son régime indemnitaire actuel et notamment de questionner le versement du complément de rémunération ne répondant pas aux caractéristiques d'un avantage collectivement acquis au sens l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Concernant l'indemnité de congés payés, le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux dispose à son article 5 que « *Sous réserve des dispositions de l'article précédent, le congé dû pour une année de service accompli ne peut se reporter sur l'année suivante, sauf autorisation exceptionnelle donnée par l'autorité territoriale. / Un congé non pris ne donne lieu à aucune indemnité compensatrice.* »

⁹ Deux en 2015 mais le même jour respectivement à 9h30 et à 10h, la première réunion ayant consisté en l'installation du nouveau comité technique suite aux élections professionnelles et en l'approbation du règlement intérieur.

Par ailleurs, le décret n° 88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale prévoit à son article 5 que « *L'agent contractuel en activité a droit (...) à un congé annuel dont la durée et les conditions d'attribution sont identiques à celles du congé annuel des fonctionnaires titulaires. / À la fin d'un contrat à durée déterminée ou en cas de licenciement n'intervenant pas à titre de sanction disciplinaire, l'agent qui, du fait de l'autorité territoriale, en raison notamment de la définition du calendrier des congés annuels, n'a pu bénéficier de tout ou partie de ses congés annuels a droit à une indemnité compensatrice. / Lorsque l'agent n'a pu bénéficier d'aucun congé annuel, l'indemnité compensatrice est égale au 1 / 10 de la rémunération totale brute perçue par l'agent lors de l'année en cours. / Lorsque l'agent a pu bénéficier d'une partie de ses congés annuels, l'indemnité compensatrice est proportionnelle au nombre de jours de congés annuels dus et non pris. / L'indemnité ne peut être inférieure au montant de la rémunération que l'agent aurait perçue pendant la période de congés annuels dus et non pris. / L'indemnité est soumise aux mêmes retenues que la rémunération de l'agent. »*

L'analyse des fiches de paie a révélé qu'un certain nombre d'agents contractuels de la collectivité ont bénéficié de cette indemnité de manière mensuelle pendant la durée de leur contrat et pas seulement à la fin de celui-ci comme le prévoit pourtant la réglementation. La commune a expliqué que l'indemnité de congés payés était versée car les agents ne prenaient pas leurs congés.

Cette pratique n'est pas conforme aux dispositions réglementaires. En effet, en application des dispositions du décret du 26 novembre 1985, la commune ne pouvait pas verser d'indemnité compensatrice. Les congés représentent un droit pour les agents contractuels qu'il est nécessaire de faire respecter. La commune aurait donc dû permettre aux agents concernés, *a fortiori* ceux présents plus de douze mois consécutifs au sein de la collectivité, de prendre des congés. Le refus d'octroi doit être dûment justifié, dans le cas contraire, il constituerait une entorse caractérisée au droit du travail.

Tableau n° 7 : État des lieux des congés payés par année

	2015	2016	2017
<i>Congés payés (en €)</i>	18 906	38 239	20 118
<i>Nombre d'agents contractuels ayant pris leurs congés</i>	7	10	19
<i>Nombre de contractuels</i>	43	49	53

Source : CRC à partir des informations transmises par la commune

Le versement mensuel de l'indemnité s'apparente fortement à un complément de rémunération. En effet, l'indemnité est versée tout au long du contrat alors même que la commune n'était pas en mesure de calculer, dès le premier mois du contrat, l'indemnité due à la fin de celui-ci, eu égard notamment à la faculté dont disposent les agents de prendre leurs congés.

Pour les seuls agents restés plus d'une année au sein de la commune, entre 2015 et 2017, l'indemnité a été versée irrégulièrement à au moins dix agents pour un coût moyen de 13 K€ par an soit 40 K€ sur la période.

Recommandation n° 3 : Mettre fin au versement mensuel et systématique d'une indemnité compensatrice et se conformer au droit du travail.

3.4. Le temps de travail

3.4.1. L'absentéisme marqué par une progression des absences pour accident de travail et maladie professionnelle

L'année 2014 fait figure d'exception avec un taux d'absentéisme très faible de l'ordre de 6 %. À l'inverse, sur la période 2015-2017, Forcalquier s'illustre par un taux d'absentéisme pour maladie proche de 12 %.

À titre de comparaison, selon l'étude « *les premières tendances 2017 des absences pour raison de santé dans les collectivités territoriales* » réalisée par Sofaxis, le taux d'absentéisme toutes raisons de santé confondues était en 2017 en moyenne de 9,8 % dans toute la fonction publique territoriale. Ainsi, cette année-là, le niveau d'absentéisme présenté par la collectivité (12,6 %) est supérieur à cette moyenne nationale.

La commune a connu une hausse importante de l'absence pour maladie ordinaire des agents titulaires en 2015 atteignant 1 452 jours contre une moyenne de 1 000 jours sur la période.

L'augmentation sur la période sous revue des accidents du travail passant de 54 jours en 2014 à 648 en 2017 (soit une multiplication par douze) est préoccupante. De manière plus détaillée, cela concerne dix agents en 2016 et sept agents en 2017. Parmi eux, trois agents ont connu des arrêts de travail supérieurs à 100 jours. Le nombre d'accidents du travail a augmenté puisqu'il a concerné six agents en 2014 et neuf en 2017.

La commune a aussi fait état du reclassement de quatre agents durant la période sous contrôle afin d'adapter les conditions de travail à la situation des agents concernés. La collectivité n'a cependant pas pris de mesure particulière de prévention à la suite de ces accidents de travail, ceux-ci résultant souvent d'un concours de circonstances. Il est cependant recommandé d'améliorer la prévention afin de réduire les accidents du travail.

En 2019, la commune a revu son document unique relatif aux règles de sécurité au travail afin de le rendre plus didactique et pédagogique.

3.4.2. Une durée légale du travail globalement respectée

Le protocole sur le temps de travail de la commune a été adopté par délibération du 14 décembre 2001. Il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2002 et prévoit une durée du travail de 1 600 heures annuelles. La commune n'a pas modifié son protocole relatif au temps de travail à la suite de l'instauration du jour de solidarité. Elle en effectue cependant un suivi. Les agents ont la possibilité de choisir de le retenir sur leurs heures supplémentaires ou sur un pont¹⁰.

Le protocole prévoit un temps de travail de 35 heures hebdomadaires sur 228 jours travaillés. Il faut y soustraire les deux jours de fractionnement qui font également l'objet d'un suivi méticuleux par la collectivité. Cela nécessite cependant de retirer à cela « *deux journées de pont et jours exceptionnels* » ce qui revient à un nombre de jours travaillés de 226.

L'organisation du temps de travail au sein de la collectivité est différenciée par service. Il existe toutefois une incohérence entre le protocole d'accord et la circulaire d'application, le premier prévoyant 17 jours de ARTT en cas de durée hebdomadaire de 38 heures et le second en prévoyant 18. En application de la circulaire¹¹ relative aux modalités de mise en œuvre de l'article 115 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, les agents travaillant 38 heures hebdomadaires peuvent prétendre à 18 jours d'ARTT. En réponse aux observations provisoires, la commune a argué que les 18 jours « *[seront appliqués] aux agents municipaux concernés par ce volume horaire.* ».

Si le système de temps de travail « *à la carte* » peut constituer une difficulté de gestion pour la collectivité et un risque d'irrégularité, le suivi effectué par le service ressources humaines permet de compenser le risque induit.

En ce qui concerne les congés, la commune n'édite pas de note de service chaque année pour les jours de congés du personnel. Le service ressources humaines réalise néanmoins un suivi sur un tableau *Excel* des jours de congés pris par agent. Pour poser leurs jours de congés, les agents doivent en faire la demande en remplissant une feuille de congés visée par le responsable du service et la direction générale des services.

3.4.3. Des heures supplémentaires suivies malgré des situations ponctuelles abusives

3.4.3.1. Des heures supplémentaires globalement suivies

Selon la circulaire du 31 mars 2017 relative à l'application des règles en matière de temps de travail dans les trois versants de la fonction publique « *Sont considérées comme heures supplémentaires, conformément aux dispositions du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail, rendues applicables à la fonction publique territoriale par la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 et le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001, les heures effectuées à la demande de l'autorité territoriale, dès qu'il y a dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail* ».

¹⁰ Conformément à l'article 6 de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

¹¹ Circulaire n° NOR MFPF1202031C.

Le conseil municipal n'a pas pris de délibération spéciale relative aux heures supplémentaires. Forcalquier applique le régime de droit commun en la matière, ce qui l'empêche de déroger au plafond mensuel de 25 heures supplémentaires.

La commune ne dispose pas d'outil automatisé de contrôle des heures effectuées. Le respect des horaires fait l'objet d'un contrôle informel des chefs d'équipe et responsables de service. La commune dit contrôler le respect des horaires de travail. Elle l'illustre par la non reconduction d'un contrat à durée déterminée au motif du non-respect des horaires de travail antérieurement à la période sous revue. Les absences supérieures à une heure doivent faire l'objet d'une demande de récupération formalisée et sont ponctionnées sur les heures supplémentaires pour les agents qui en ont.

Il est rappelé que l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires prévoit que « *le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires à ces fonctionnaires est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé* ». Un décompte déclaratif n'est possible qu'en cas d'exercice de leur activité par les agents hors de leurs locaux de rattachement ou pour les sites disposant de moins de dix agents. La chambre invite donc la commune à se mettre rapidement en conformité avec cette exigence réglementaire.

Les heures supplémentaires sont octroyées sur un régime déclaratif avec contrôle *a posteriori* permettant de rectifier si besoin les heures déclarées. Les responsables communiquent ensuite ces heures supplémentaires, mensuellement ou au fur et à mesure, qui sont consignées dans un tableau global avec une fiche par agent, sécurisé par un mot de passe, tenu par le service des ressources humaines.

En 2017, après analyse des fiches de paie, la commune a payé 2 946,11 heures supplémentaires concernant 31 agents ce qui représenterait une moyenne de 95 heures par agent. Toutefois, les heures payées au titre d'un mois donné peuvent correspondre aux heures effectuées durant ce mois mais aussi à des heures accumulées auparavant. Ainsi, hormis le paiement des heures supplémentaires accumulées, les agents respectent en apparence le plafond de 25 heures supplémentaires par mois au regard des fiches de paie.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a expliqué qu'elle souhaitait prendre avant la fin de l'année 2019 une délibération pour encadrer davantage le régime des heures supplémentaires. En 2020, elle envisage de se doter d'un outil automatisé de contrôle des heures effectuées pour l'ensemble des services municipaux à la suite d'une consultation, mais sans prendre d'engagement ferme, précis et diligent.

Deux agents présentent toutefois des situations irrégulières au regard des heures supplémentaires.

3.4.3.2. Un agent a dépassé à plusieurs reprises la durée légale du travail

L'agent en question a effectué 659,75 heures supplémentaires en 2017. Le nombre d'heures de travail effectuées équivaut à 1,3 ETPT. L'agent a constamment dépassé le plafond de 25 heures supplémentaires et a réalisé plus de 60 heures supplémentaires durant neuf mois dans l'année. Sur toute la période de contrôle, il n'a jamais effectué un mois en dessous du plafond des 25 heures.

La commune a précisé que l'agent « *prend régulièrement des congés durant les vacances scolaires et s'arrête de travailler quasiment deux mois sur la période juillet et août, chaque année* ». En effet, il prend dix jours de récupération, revient une journée et prend ensuite vingt-cinq jours de congés annuels. L'agent parvient cependant à réaliser un nombre d'heures supplémentaires supérieur au plafond autorisé même les mois où il s'arrête quasiment de travailler.

Tableau n° 8 : Mois où l'agent n'a pas respecté la durée légale du travail

<i>Année</i>	<i>Mois</i>	<i>Nombre d'heures total réalisées dans ce mois (35 x nb semaines + heures sup)</i>	<i>Nombre de semaines</i>	<i>Nombre d'heure moyen ramené au nombre de semaine</i>
2014	Juillet	249	5	49,8
2015	Juillet	280	5	56
	Août	255	4	63,75
	Décembre	228,5	5	57,7
2016	Mai	235	4	58,75
	Juillet	200	4	50
	Octobre	202	4	50,5
2017	Janvier	203,35	4	51
	Avril	200	4	50
	Juillet	200	4	50
	Septembre	204	4	51

Source : CRC à partir des fiches de paie

3.4.3.3. Un agent a effectué 25 heures supplémentaires tous les mois

Cet agent a réalisé en 2017 tous les mois 25 heures supplémentaires excepté au mois de septembre où il en a fait 22,5 pour un total de 297,5 heures. En 2016, l'agent a réalisé systématiquement plus de vingt heures supplémentaires à partir de sa titularisation intervenue en avril 2016. En dépit d'une répartition différenciée des heures effectuées selon les mois, ces dernières semblent forfaitisées et correspondre à un complément de rémunération.

3.4.4. La pratique irrégulière des reports de congés et d'heures supplémentaires sans limitation dans le temps

3.4.4.1. Des congés reportés importants représentant un coût de 175 K€

En application de l'article 5 du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux précité, « *sous réserve des dispositions de l'article précédent, le congé dû pour une année de service accompli ne peut se reporter sur l'année suivante, sauf autorisation exceptionnelle donnée par l'autorité territoriale. / Un congé non pris ne donne lieu à aucune indemnité compensatrice.* »

La commune explique que « *historiquement, en mairie, les agents peuvent reporter des congés d'une année sur l'autre, tout comme les heures supplémentaires. Ainsi, tous les congés non pris au 31 décembre de l'année N sont reportés intégralement au 1^{er} janvier de l'année N+1* » et ainsi de suite.

La commune poursuit que « *toutefois, cet examen de gestion a mis en lumière [qu'elle devait] améliorer [ses] outils de suivi, jusqu'à ce jour [elle assurait] un suivi papier et manuel, complété par une saisie des jours de congés dans le logiciel de ressources humaines. [Elle a] décidé de construire un tableau pour améliorer ce volet de gestion des ressources humaines.* » Elle a ainsi transmis un tableau retraçant les congés et jours de fractionnement dus par agent et le nombre de jours pris pour 2017 et 2018.

Les congés sont globalisés et constituent un capital de congés à prendre pour les agents. Au 1^{er} janvier 2018, le nombre de jours de congés reportés est égal à 1 165 jours soit 175 K€ si ces jours étaient payés ou de 5 ETP¹². Un agent atteint même les 99,5 jours de congés reportés, à lui seul, soit environ l'équivalent de 5 mois¹³.

Le coût présenté est minoré du coût de remplacement des agents qui partent en retraite anticipée par le rattrapage des congés reportés et cumulés sur les années précédentes.

Ainsi, la pratique de la commune est non seulement irrégulière mais également onéreuse.

La collectivité ayant approuvé la mise en place du compte épargne-temps par une délibération du 27 septembre 2005, il lui revient de se saisir de cet outil pour régulariser cette situation. Seuls les congés N-1 peuvent toutefois abonder le compte épargne-temps, les congés accumulés précédemment devraient être supprimés.

Recommandation n° 4 : Mettre fin au report irrégulier des congés et régulariser les congés non pris.

3.4.4.2. Les heures supplémentaires reportées représentent 92 K€

Aux termes de l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires¹⁴, les heures supplémentaires font partie de la rémunération des fonctionnaires. Or, l'article 1^{er} du décret n° 62-765 du 6 juillet 1962¹⁵ dispose que les traitements et émoluments assimilés se liquident par mois et sont payables à terme échu.

¹² Charges de personnel moyennes sur 2014/2017 : (2 936 222 + 3 037 322 + 2 936 974 + 3 134 148) / 4 = 3 011 167. Coût d'un agent = charge de personnel / nb d'ETPT (moyenne 4 ans) = 3 011 167 / 89 = 33 833 arrondi à 34 000. Coût journalier d'un agent = coût annuel / nb de jours travaillés = 34 000 / 226 = 150 €.

Considérant qu'un jour moyen par agent équivaut à 150 € ainsi 1 165 jours x 150 € = 174 750 €. Par ailleurs, un agent travaillant 226 jours par an, 1 165 jours / 226 jours = 5 ETP.

¹³ 99,5 / (228 / 12) = 5,2.

¹⁴ « *Les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération comprenant le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire. Les indemnités peuvent tenir compte des fonctions et des résultats professionnels des agents ainsi que des résultats collectifs des services. S'y ajoutent les prestations familiales obligatoires.* ».

¹⁵ « *Les traitements et les émoluments assimilés aux traitements alloués aux personnels de l'État et des établissements publics de l'État à caractère administratif visés à l'article 4 de la loi de finances n° 61-825 du 29 juillet 1961 se liquident par mois et sont payables à terme échu.* ».

Comme pour les congés, la commune de Forcalquier prévoit le report d'année en année des heures supplémentaires non récupérées et non payées, sans limitation dans le temps. Ainsi, certains agents ont des reports depuis l'an 2000. De ce fait, au 31 décembre 2017, le crédit d'heures supplémentaires de certains agents atteint des sommes particulièrement importantes. Les trois agents bénéficiant du plus grand nombre d'heures supplémentaires non prises au 31 décembre 2017 ont atteint 296,75 heures, 290 heures et 459,5 heures.

Au total, au 31 décembre 2017, la commune a une « dette » envers ses agents de 4 275,58 heures supplémentaires soit l'équivalent de 2,6 ETP sur un an. Le coût de cette dette peut être évaluée à 92 K€¹⁶.

La pratique de report d'heures supplémentaire est ainsi irrégulière. Les heures doivent donc être récupérées, monétisées ou supprimées. Le seul report toléré est celui portant sur le mois suivant.

Par ailleurs, au 31 décembre 2017, certains agents avaient un crédit d'heures supplémentaires négatifs¹⁷, ce qui revient à bénéficier d'heures de récupération supérieures au nombre d'heures supplémentaires effectuées. Il est rappelé que ces heures ne peuvent être accordées qu'après service fait. Les heures supplémentaires non prises devraient être rattachées à l'exercice durant lequel elles sont intervenues, autrement la fiabilité des comptes en serait atteinte.

En réponse aux observations provisoires, la commune a précisé qu'elle a pu « *accorder des heures de récupération en anticipation d'heures supplémentaires dans des situations particulières traversées par les agents municipaux* » et affirme que cette « *tolérance* » ne sera dorénavant plus accordée. La chambre rappelle que cette pratique est totalement illégale.

À ce jour, les comptes épargne-temps sont utilisés à Forcalquier uniquement pour la monétisation des congés. La commune, qui peut alimenter ces comptes par une partie des jours de repos accordés en compensation d'heures supplémentaires, est invitée à faire usage de cette possibilité, en délibérant à cette fin, et de solder définitivement sa « dette » uniquement pour ce qui concerne les jours acquis au titre de l'année 2017, puisque les jours acquis antérieurement ne peuvent être pris en compte.

Recommandation n° 5 : Mettre fin au report sans limitation des récupérations d'heures supplémentaires.

Recommandation n° 6 : Mettre fin à la pratique consistant à accorder des récupérations d'heures au-delà du contingent d'heures supplémentaires effectuées par l'agent.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune s'est engagée à mettre en œuvre un plan d'apurement des congés et heures supplémentaires reportés au cours des exercices 2019 et 2020. Elle prévoit d'actualiser sa délibération sur les comptes épargne-temps et d'ouvrir un compte à tous les agents de la collectivité. D'ici la fin de l'année 2019, les agents devraient être encouragés à prendre leurs congés et repos compensateurs. Un nouveau fonctionnement devrait être mis en place à compter de 2020 prévoyant la suppression des congés non pris et non versés sur un CET.

¹⁶ $4\,275 / 7 = 610$ jours soit $610 \times 150 = 91\,600$ €.

¹⁷ Agents : - 9h pour le matricule 920/1173, - 2h pour le matricule 1353, - 0,25 heure pour le matricule 1344, - 0,28h pour le matricule 853/1090 et - 5,25h pour le matricule 889/1139.

4. UNE POLITIQUE D'ACHAT DÉFAILLANTE

La politique d'achat de la commune se caractérise par une mauvaise définition des besoins et une attention insuffisante apportée au respect des procédures.

La commune n'a conclu que deux marchés en procédure formalisée en 2016 concernant la souscription des contrats d'assurance de la ville et en 2018 concernant une balayeuse. Elle passe en moyenne treize marchés par an. Entre 2014 et 2017, la commune a mandaté pour 3,8 M€.

Le classement des marchés publics se fait pour partie sous format papier et pour partie sous format numérique, l'objectif était que l'ensemble du classement se trouve sous format numérique au 1^{er} octobre 2018. La chambre a pu constater que ce double support de classement était préjudiciable à la qualité de l'information puisque toutes les pièces d'un même marché n'étaient pas disponibles aisément. En particulier, la commune devra veiller à l'accessibilité des documents numérisés, qui ne se trouvent pas sur un serveur ou un espace partagé mais sont localisés sur un seul poste informatique.

Les listes des marchés conclus entre 2014 et 2016¹⁸ font bien l'objet d'une publication sur le site internet de la commune.

Précision méthodologique :

L'échantillon contrôlé a porté sur vingt marchés, dont tous les marchés d'un montant supérieur à 100 K€, les marchés avec procédure d'appel d'offre, l'ensemble des marchés achevés de l'année 2017 et l'ensemble des marchés de l'année 2018.

Ainsi, l'échantillon de contrôle comprend dix-sept marchés passés en procédure adaptée, un en procédure libre et deux en procédure formalisée, avec huit marchés de fournitures, neuf marchés de travaux et trois marchés de services. Cela recouvre 26 % de l'ensemble des marchés passés sur la période contrôlée, pour 70 % du montant total ordonnancé au 31 décembre 2017.

4.1. La procédure de passation doit être sécurisée

Les erreurs relevées dans la procédure de passation lors de l'instruction sont susceptibles de porter atteinte à la sécurité juridique de ces contrats. La commune est donc appelée à davantage de vigilance dans sa procédure de passation.

¹⁸ Obligations relatives à l'ex-article 133 du code des marchés publics, déclinées par l'arrêté du 21 juillet 2011 pris en application de l'article 133 du code des marchés publics et relatif à la liste des marchés conclus l'année précédente par les pouvoirs adjudicateurs et les entités adjudicatrices, ne s'imposent plus à compter du 1^{er} avril 2016. Le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics fixe de nouvelles obligations à partir du 1^{er} octobre 2018 pour les marchés d'un montant supérieur à 25 000 € HT.

4.1.1. Certaines offres souffrent d'incohérences potentiellement préjudiciables

Dans certains marchés, les erreurs relevées auraient pu menacer la sécurité juridique de la passation du marché.

Concernant le marché n° 14/01/02 relatif à la fourniture de gaz naturel pour quatre bâtiments communaux, le règlement de consultation comprend, à la date limite de remise des offres, deux horaires différents pour la fin de remise, à savoir le 19 février à 17h00, inscrite en page de garde, et le 19 février à 12h00 si l'on se réfère au point 4.10 Remise des plis sur support papier qui contient les informations suivantes : « *Le pli cacheté doit être adressé par courrier recommandé avec accusé de réception ou remis contre récépissé du lundi au vendredi, sauf jours fériés, de 9h00 à 12h00 et de 14h00 à 17h00, sauf le dernier jour de dépôt des offres où l'heure limite est fixée à 12h00* ». Selon cette indication, la date limite de remise des offres serait donc le 19 février à 12h00. Or, deux offres ont été déposées respectivement à 15h48 et 16h02 et pourraient être considérées comme irrecevables si l'on se fonde sur l'horaire présent dans le corps du texte. L'incohérence du règlement de consultation fragilise ainsi la procédure de passation.

Ensuite, dans le marché n° 14/04 relatif à des travaux de voirie et aux réseaux secs et d'eaux pluviales, il y a eu une première publication du 15 novembre 2013 sur le site de la commune au bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) avec une date limite de remise des offres au 13 décembre 2013 à 17h00 et une pondération des critères respectivement de 60 % pour le critère valeur technique et de 40 % pour le critère prix, ce qui ne correspondait pas à la pondération inscrite dans le règlement de consultation (50/50). Une seconde publication a été effectuée le 12 décembre 2013 avec une date limite de réception des offres le 24 janvier 2014 à 17h00 et une pondération à 50/50 des deux critères susmentionnés ce qui correspond ici aux critères du règlement de consultation.

Le rapport d'analyse des offres daté du 11 avril 2014 ne dissipe pas les doutes quant à la notation des critères. En effet, ce document annonce que l'appréciation des critères est répartie à 50 % pour la valeur technique et 50 % pour le prix, mais pondère ensuite les sous-critères techniques sur la base d'un total de 60 % et indique enfin que le critère prix se voit appliquer une pondération de 40 %. Si cela n'a pas d'incidence sur le choix final du titulaire, cette confusion révèle une mauvaise maîtrise de la passation de ce marché.

Il est observé que l'entreprise finalement retenue, a présenté une offre dont le montant (219,8 K€) est très inférieur au minimum estimé du marché (300 K€) et loin de ce que la commune a réellement payé (973,6 K€). En l'espèce, le marché a donc coûté 4,5 fois plus que le montant auquel il avait été initialement conclu avec l'entreprise qui était pourtant la moins-disante.

La chambre relève, à ce titre, que la commune de Forcalquier propose souvent une pondération du critère prix supérieure ou égale à 50 % et applique systématiquement la formule suivante à ce critère : « *la note de prix est égale au prix le plus bas divisé par le prix analysé, le tout multiplié par vingt* ». Cette formule présente l'inconvénient majeur, en comparant l'ensemble des offres à l'offre disposant du prix le plus bas, de favoriser de manière excessive le candidat présentant l'offre la moins-disante. La chambre invite donc la commune à une certaine vigilance dans le traitement des offres proposant des prix particulièrement bas au vu de ses propres estimations.

Il est rappelé que le Conseil d'État, dans sa décision du 25 mars 2013 *Société Cophignon* (n° 364951) considère que « pour assurer le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, l'information appropriée des candidats sur les critères d'attribution d'un marché public par un pouvoir adjudicateur soumis aux dispositions du décret du 30 décembre 2005, est nécessaire, dès l'engagement de la procédure d'attribution du marché, dans l'avis d'appel public à concurrence ou le cahier des charges tenu à la disposition des candidats ».

4.1.2. La commune n'est pas toujours en capacité de prouver que les informations fournies à un candidat l'ont été à tous

Un des principes fondateurs du droit des marchés publics est l'égalité de traitement des candidats¹⁹. L'acheteur doit ainsi informer l'ensemble des candidats des modifications ou des renseignements complémentaires qu'il apporte aux documents de consultation afin que tous les candidats disposent d'informations et de délais identiques pour formuler leur offre.

Ainsi, il semblerait que la commune fournisse les réponses aux candidats ayant déjà retiré un dossier mais n'est pas en mesure de prouver que l'ensemble des candidats potentiels a pu disposer des informations complémentaires. C'est notamment le cas pour le marché n° 16/02 relatif à la pose d'un ascenseur.

La commune n'est pas également en mesure d'attester que les entreprises retirant un dossier de candidature au format papier aient accès à la même information.

Le marché n° 17/06 a quant à lui été précisé par deux notes d'informations du 28 avril 2017 et du 3 mai 2017. La première a été envoyée à sept entreprises, la seconde à huit, sans qu'il ne soit possible d'attester que les douze entreprises ayant candidaté aient pu disposer des mêmes informations.

4.1.3. La commune n'est pas en mesure de garantir la réception régulière de certaines offres

En vertu de l'article 43 du décret n° 2016-360, « *Les candidatures et offres reçues hors délai sont éliminées* ».

À Forcalquier, c'est l'agent responsable des « marchés publics » qui réceptionne les plis. Il tient une liste des offres déposées et de leurs dates et heures d'arrivée. Il ne garde pas de trace du récépissé remis au candidat et ne fait pas signer le candidat à côté de la date de remise de son offre. Il semble nécessaire, afin d'assurer la contradiction, d'au moins prévoir la signature de l'entreprise sur le document faisant foi de la remise des offres dans les délais impartis.

¹⁹ *Cour de justice des communautés européennes, 2000, Telaustria.*

Par ailleurs, en l'absence du responsable « marchés », ce sont les autres services, et souvent la directrice générale des services, qui réceptionnent les plis. L'absence de guide interne sur la procédure à suivre ne permet pas de garantir le respect de la procédure lors de l'intervention des autres services. Il a été notamment indiqué par la commune lors d'un entretien qu'un agent avait un jour ouvert un pli à sa réception, ce qui ne permet pas de garantir la confidentialité qui s'attache à l'offre. Ces éléments concordent en faveur de la mise en place d'un guide de procédure communicable à tous les agents concernés, et qui serait spécifiquement adapté à la commune.

Pour certains marchés, il n'a pas été possible à la commune de prouver que les offres avaient été déposées dans les délais impartis.

Ainsi, le marché n° 16/02 relatif aux travaux pour la mise en place d'un ascenseur dans l'hôtel de ville comporte une offre pour laquelle l'heure de réception inscrite seulement sur l'enveloppe est raturée. Il semblerait qu'on ait voulu inscrire 10h10 où préexistait l'information 12h10. Or, l'heure limite de dépôt étant 12h00 si l'offre a bien été déposée à 12h10 elle aurait dû être éliminée. Cet élément est d'autant plus problématique que l'entreprise en question a obtenu le lot n° 5.

En ce qui concerne le marché n° 17/06, le procès-verbal de remise des offres comporte douze offres dont la dernière n'est pas datée ce qui ne permet pas de savoir si elle a été déposée dans les délais impartis. Il s'agit d'une irrégularité manifeste pouvant entraîner des risques contentieux pour la commune.

Enfin, concernant le marché n° 17/03 relatif aux travaux d'extension d'assainissement de la rue Rostagne pour un montant de 29 935 € signé en 2016, le rapport d'analyse des offres fait état de cinq propositions reçues non dématérialisées alors que le procès-verbal de dépôt des offres n'en indique qu'une. Il n'est par conséquent pas possible de savoir à quelles dates ont été remises les autres offres.

Recommandation n° 7 : Élaborer un guide de procédure interne de la commande publique adapté à la commune.

Recommandation n° 8 : Se conformer strictement aux délais de remise des offres pour ne pas porter atteinte au principe d'égalité de traitement des candidats.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a expliqué avoir procédé à une sécurisation de ses procédures de passation de marché en rendant obligatoire depuis le 1^{er} octobre 2018 la transmission des offres par voie électronique sur son profil acheteur. Cela devrait en effet lui permettre de fiabiliser l'information relative à la date et à l'heure de réception des offres.

4.2. Les conditions d'exécution des marchés doivent être sécurisées

Le marché n° 16/02 de travaux pour la pose d'un ascenseur dans les locaux de la mairie

Le marché passé en sept lots pour un montant total initial de 91 153,09 € a commencé le 17 février 2016.

Comme expliqué plus haut, la procédure de passation laisse peser des incertitudes sur la régularité de certaines étapes : l'heure de dépôt de l'offre ayant remporté le lot n° 5 est raturée, la société remportant le lot n° 1 n'a pas présenté de clause d'insertion alors même que cela constituait une obligation dans le règlement de consultation et le cahier des clauses administratives particulières, enfin la délibération relative à ce marché est « *disséminée d'erreurs* », selon les termes de la commune.

Tout d'abord le montant total présenté à la délibération du conseil municipal et celui de la liste des marchés conclus en 2016, publiée sur le site internet de la commune, ne correspondent pas. Puis, au sein de la délibération, le montant total présenté est supérieur de près de 20 K€ à la somme totale des sept lots. Ensuite, dans la liste des marchés publiée, la somme totale est inférieure de 30 K€ à la somme des lots. Enfin, le coût total du marché, en prenant en compte la somme des lots, est supérieur au montant autorisé par l'assemblée délibérante (+ 2 K€). La redondance des erreurs fait peser un doute sur la fiabilité des informations communiquées.

La commune a eu recours à un maître d'œuvre, cabinet d'architecte, pour la réalisation de ce marché. Elle explique que la réalisation des travaux a été plus compliquée que ce qui avait été prévu. La définition du besoin a en effet été défailante conduisant Forcalquier à prendre trois avenants et à doubler le délai de réalisation des travaux²⁰. Les raisons de ce dérapage résideraient dans la présence d'une poutre située derrière un faux plafond ne permettant pas la pose du pylône de l'ascenseur ce qui a eu des influences sur tous les lots.

Or, le maître d'œuvre avait bien l'obligation, au titre de sa mission d'étude de projet, « *de déterminer l'implantation, et l'encombrement de tous les éléments de structure et de tous les équipements techniques*²¹ ». Les surcoûts et délais liés à la poutre non détectée initialement lui sont donc imputables. La commune ne s'est pourtant pas retournée vers son maître d'œuvre. L'ordonnateur a précisé que la présence de la poutre était connue du maître d'œuvre mais que le problème résidait uniquement dans l'état de vétusté de cette dernière qui ne serait apparue qu'au cours des travaux. Cette assertion ne ressort pourtant pas clairement des documents fournis.

La commune a procédé sur ce marché à deux ou trois avenants selon les lots. L'avenant n° 1 prévoyait des prestations supplémentaires pour tous les lots excepté le lot n° 6 et un délai supplémentaire pour tous. Le deuxième avenant permettait à nouveau de prolonger le délai d'exécution. Enfin, le troisième et dernier avenant décidait de prestations supplémentaires pour les lots n° 4 et 5.

²⁰ Le marché devait durer 5 mois et demi, soit finir mi-août. Le premier avenant le prévoit fin octobre, second avenant mi-décembre. Il est réceptionné le 19 décembre 2016.

²¹ Décret n° 93-1268 du 29 novembre 1993 relatif aux missions de maîtrise d'œuvre confiées par des maîtres d'ouvrage publics à des prestataires de droit privé, article 5.

Les avenants pour prendre en compte les « *travaux supplémentaires indispensables* » augmentent globalement le marché de 16,76 %, ce dernier passant de 103 770,57 € HT à 121 136,09 € HT. Cela excède les 15 % d'augmentation prévus au 6° de l'article 139 du décret de 2016 au-delà desquels il est généralement préconisé de passer un nouveau marché, sauf justification imposant le recours au titulaire du marché initial.

De plus, les avenants ont prévu certaines dépenses qui ne paraissent pas imprévisibles telles que le remplacement de la porte au niveau 0 pour le lot n° 3 par l'avenant n° 1 ou encore la pose de garde-corps vitrés au lot n° 5 par l'avenant n° 3. Ces éléments confirment à nouveau l'insuffisante définition du besoin.

Le marché de démolition et de reconstruction du carillon

Construit en 1925, le carillon de Forcalquier est un des rares carillons manuels de Provence et un monument important du patrimoine de la commune.

Par le marché n° 17/06, entré en vigueur le 30 juin 2017, la commune a lancé des travaux de démolition et de reconstruction du carillon. Ce marché, d'un montant de 52 791,18 € hors taxe (HT), se compose de quatre lots.

Des avenants ont été passés en octobre 2017 pour chacun des lots. Si l'avenant au lot n° 1 ne visait qu'à prendre en compte des avenants sur les lots n° 3 et 4, l'avenant relatif au lot n° 2 avait pour objectif d'intégrer des prestations supplémentaires à la demande du service départemental de l'architecture et du patrimoine (+ 1 450 €) ainsi qu'une prestation d'hélicoptage supplémentaire (1 433,79 €). Les avenants pour les lots n° 3 et 4 étaient respectivement destinés à intégrer une mise en peinture d'éléments métalliques non prévue (+ 1 700 €), à intégrer une modification du matériel d'éclairage et installer une horloge de programmation (+ 175 €). Les lots n° 3 et 4 ainsi que le marché de maîtrise d'œuvre ont été prorogés au 21 décembre 2017.

Par ailleurs, le lot n° 2 d'un montant de 23 720,60 € concerne la maçonnerie et la manutention. La société attributaire avait mal estimé les gravats à transporter. Un hélicoptage supplémentaire s'est avéré nécessaire. Il ne revenait donc pas à la commune de prendre à sa charge ce coût supplémentaire. Elle a cependant décidé de le faire afin de faire avancer les travaux plus rapidement.

La formule de calcul du critère prix appliquée a ainsi conduit la commune à choisir l'entreprise G. présentant une offre pour le lot n° 2 à 23 70,60 € alors que les trois concurrents évincés proposaient des offres allant de 42 666 € à 97 757 € pour ce lot. Ce lot a finalement été exécuté à hauteur de 29 984,76 €.

De plus, la commune a passé un avenant (avenant au lot n° 2) de 2 883,79 € HT soit une augmentation de 12,16 % du montant, étant précisé que la délégation du conseil municipal au maire n'était valable que pour des avenants allant jusqu'à 15 % du montant initialement prévu. Or, elle a parallèlement demandé à la société titulaire du marché un devis séparé pour un montant de 3 380,37 € HT. Le total de l'avenant aurait donc dû être de 6 264,16 € HT ce qui représente une augmentation de 26,4 % par rapport au montant initial et le conseil municipal aurait dû en être saisi.

En réponse aux observations provisoires, la commune et la société G. rappellent la difficulté de l'opération en raison de la situation topographique de la citadelle.

La commune décrit ensuite les causes ayant induit une prestation complémentaire d'hélicoptage à savoir un retard de vol dû à un contrôle inopiné des services de l'aviation civile, une mauvaise estimation du volume de gravât à évacuer par l'entreprise et une demande des services municipaux de profiter de ce dispositif pour évacuer d'autres gravats liés à d'autres travaux et stockés sur le site de la Citadelle.

Tout cela aurait pu être évité par une meilleure anticipation. Il apparaît ainsi d'autant plus surprenant que cette prestation ait pu servir à une autre fin que celle prévue par le marché. Elle aurait dû dans ce cas faire l'objet d'un engagement distinct et d'une facturation propre.

Les nombreuses lacunes détectées dans les marchés de la commune de Forcalquier que ce soit lors de la passation de ces marchés que dans l'exécution mettent en exergue une définition des besoins défaillante et un niveau d'exigence juridique insuffisant.

Chambre régionale
des comptes

Provence-Alpes-Côte d'Azur



Les publications de la chambre régionale des comptes
Provence- Alpes- Côte d'Azur
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/crc-provence-alpes-cote-dazur

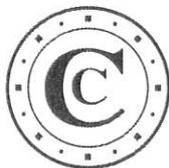
Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur

17, traverse de Pomègues

13295 Marseille Cedex 08

pacagrefe@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur



Marseille, le

30 JUIN 2020

LE PRESIDENT

Dossier suivi par : Bertrand MARQUES, greffier

04 91 76 72 42

pacagrefe@crtc.ccomptes.fr

Réf. : GREFFE/BM/CE/n° 783.

Objet : rapport d'observations définitives

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Recommandé avec accusé de réception

2c 121 761 7700 4

à

Monsieur le Maire
de la commune de Forcalquier
Hôtel de Ville
Place du Bourget
04400 FORCALQUIER

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune de Forcalquier pour les exercices 2014 et suivants ainsi que les réponses qui y ont été apportées.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et les réponses seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et les réponses jointes sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « *dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes* ».

Il retient ensuite que « *ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9* ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.



Nacer MEDDAH