



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE GAP

(Département des Hautes-Alpes)

Exercices 2018 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	8
1 PRESENTATION DE LA COLLECTIVITE	9
2 LA GOUVERNANCE ET L'ORGANISATION DES SERVICES	11
2.1 Une gouvernance qui peut être améliorée	11
2.1.1 Des délégations de fonction et de signature à préciser.....	11
2.1.2 Une information des conseillers municipaux à renforcer.....	12
2.1.3 Une présentation des indemnités des élus à améliorer	14
2.1.3.1 Les indemnités de fonction des élus	14
2.1.3.2 Les indemnités de déplacement des élus	15
2.1.3.3 Un état annuel des indemnités perçues par les élus établi jusqu'en 2023 et comportant des informations erronées.....	17
2.1.4 Un usage des véhicules municipaux non formalisé	17
2.2 Une organisation administrative marquée par une forte mutualisation avec la communauté d'agglomération.....	18
2.2.1 Les collaborateurs de cabinet	18
2.2.1.1 Une mutualisation avec la communauté d'agglomération qui manque de transparence.....	18
2.2.1.2 Des fonctions exercées qui ne correspondent pas toujours à celles d'un collaborateur de cabinet.....	20
2.2.1.3 Des obligations déclaratives partiellement respectées.....	20
2.2.2 Les services communaux	21
2.3 Des dispositifs de prévention des atteintes à la probité à parfaire.....	24
2.3.1 L'absence d'un référent déontologue pour les élus.....	24
2.3.2 L'absence de déport systématique des élus intéressés	24
2.3.3 L'absence d'autres dispositifs ou actions en faveur de la prévention des atteintes à la probité	25
2.3.4 La nécessité d'adopter une cartographie des risques d'atteinte à la probité	25
2.4 La qualité de l'information financière	26
2.4.1 Des rapports sur les orientations budgétaires incomplets	26
2.4.2 Des subventions en nature versées aux associations qui ne sont pas toujours valorisées.....	27
2.4.3 Une prévision budgétaire insincère	28
2.4.4 Un pilotage des autorisations de programme défaillant	29
2.5 La fiabilité des comptes.....	31
2.5.1 Les restes à réaliser de la section d'investissement.....	31
2.5.2 Le suivi des immobilisations et des amortissements.....	32
2.5.2.1 L'actif de la collectivité.....	32
2.5.2.2 Les amortissements	33

2.5.3 Le contrôle des régies d'avances et de recettes	34
3 LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE	35
3.1 Le périmètre de l'analyse financière	35
3.2 Une capacité d'autofinancement importante du fait de recettes fiscales très importantes	36
3.2.1 Les recettes fiscales importantes au regard des charges de gestion permettent de dégager une forte capacité d'autofinancement	36
3.2.2 L'évolution des produits et des charges de gestion	37
3.2.2.1 Des produits de gestion, notamment fiscaux, dynamiques	37
3.2.2.2 Des charges de gestion contenues jusqu'en 2023	40
3.2.3 Un financement des investissements au moyen des ressources propres	41
3.2.4 Un fonds de roulement et une trésorerie pléthoriques	42
3.2.4.1 L'endettement a diminué	42
3.2.4.2 Le fonds de roulement et la trésorerie représente près d'une année de charges courantes	43
3.2.5 Le financement des opérations d'équipement relevant des budgets annexes	44
4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	46
4.1 Un suivi des effectifs lacunaire	46
4.2 Le temps de travail des agents marqué par des irrégularités	47
4.2.1 Le règlement général	47
4.2.2 Les heures supplémentaires	47
4.2.3 Les astreintes	49
4.2.4 Le régime des autorisations spéciales d'absence	50
4.3 Des indemnités dépourvues de base légale	50
4.4 Les avantages en nature	51
4.5 Le recours à des vacataires	52
5 LA GESTION DE L'ACHAT PUBLIC	52
5.1 Des compétences en matière d'achat qui présente des risques juridiques	52
5.2 Une organisation formalisée et documentée mais perfectible	53
5.2.1 L'existence d'un guide interne de l'achat public à mettre à jour	53
5.2.2 L'existence d'une nomenclature des achats qui n'est pas utilisée pour les achats de spectacle	54
5.2.3 Une commission d'appel d'offres régulièrement composée mais pas toujours consultée	55
5.2.4 La mise en place d'une commission des achats pour les marchés dont le montant est supérieur à 90 000 € HT et inférieur aux seuils de procédures formalisées	55
5.3 Une publication des données essentielles à parfaire	56
5.4 La location d'une scène dans le cadre du festival Éclat d'été sans publicité ni mise en concurrence	56
6 LA GESTION DE L'ESPACE CULTUREL « LE QUATTRO »	57
6.1 Le Quattro au service de l'animation culturelle de la commune	57

6.2 Des achats de spectacle qui relèvent du code de la commande publique.....	58
6.3 Une politique tarifaire favorable aux locataires qui pèse sur le budget principal de la commune	58

SYNTHÈSE

Commune de 40 000 habitants, Gap est le chef-lieu du département des Hautes-Alpes, département faiblement peuplé à dominante rurale. Elle a été classée station de tourisme en 2023. La chambre a contrôlé ses comptes et sa gestion, de 2018 à la période la plus récente. Si sa gouvernance est dans l'ensemble satisfaisante, la collectivité doit développer des outils en matière de prévention des atteintes à la probité adaptés à sa taille et à ses enjeux, afin de se conformer aux obligations découlant de la loi dite « Sapin II ». Afin de sécuriser ses délibérations, elle doit également veiller à donner aux conseillers municipaux des informations fiables et complètes, en particulier dans le domaine sensible et sujet à critiques des acquisitions foncières envisagées dans le cadre du projet de ceinture verte autour de la ville.

Les services de la commune sont fortement mutualisés avec ceux de la communauté d'agglomération créée en 2017, dont le président est le maire de la commune. Si cette mutualisation a vraisemblablement contribué à la maîtrise des charges de personnel, la collectivité doit poursuivre ses efforts pour sécuriser les données sur les effectifs, peu fiables jusqu'en 2024.

La commune dispose de recettes de fonctionnement, notamment fiscales, très supérieures à ses besoins de fonctionnement, ce qui génère une capacité d'autofinancement dont le montant est très supérieur à la moyenne. Son niveau d'investissement ne justifie pas davantage un tel niveau de recettes. De ce fait, la commune, au demeurant peu endettée, dispose d'une trésorerie dormante très importante, supérieure à 300 jours de fonctionnement fin 2024. Cette situation doit conduire la collectivité à s'interroger sur ses taux de fiscalité. S'ils sont restés stables au titre de la période examinée, ils sont supérieurs aux taux moyens appliqués par les communes de la même strate.

Entre 2018 et 2024, le budget principal de la collectivité a contribué à hauteur de 26 M€ aux investissements des budgets annexes « parkings » et « abattoir », qui gèrent des services publics industriels et commerciaux (SPIC), lesquels doivent être équilibrés en recettes et en dépenses. Le schéma de financement choisi par la commune pour les investissements relevant de ces budgets annexes est irrégulier. En particulier, le mode de financement des parcs de stationnement *La Providence* et *Desmichels* dans le centre-ville, entièrement financés par le budget principal de la collectivité, ne respecte pas la réglementation en la matière et fait lourdement peser le poids de ses investissements sur les contribuables locaux, en lieu et place des usagers de ces services publics.

Par ailleurs, la collectivité doit renforcer la qualité de sa programmation budgétaire et le suivi des autorisations de programme qu'elle met en place pour ses investissements les plus importants.

La gestion des ressources humaines présente également des irrégularités que la commune devra corriger. Elle doit notamment pérenniser le suivi des emplois et des effectifs mis en place à compter de 2024, mettre en place un système de contrôle du temps de travail et régulariser les situations individuelles des agents mis à disposition de la communauté d'agglomération, qui doivent faire l'objet d'un arrêté nominatif. Elle doit aussi mettre en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise, et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). En effet, à date, les indemnités versées aux agents censés relever du RIFSEEP sont dépourvues de base légale.

La commune a mis en place une organisation décentralisée de la fonction achat, formalisée par des outils (guide interne, nomenclature des achats) et des procédures (circuit dématérialisé des bons de commande avec des contrôles associés, commission des achats pour les marchés dont le montant est supérieur à 90 000 €). Le guide interne de l'achat public devra toutefois corriger certaines incohérences et être mis à jour de certains éléments, afin d'accroître la maîtrise des risques dans un domaine marqué par des enjeux forts en matière de régularité et de probité. La commune devra également sécuriser les délégations de signature consenties aux agents de la commune et veiller à respecter les règles de la commande publique, y compris en matière d'achats de spectacles ; ces derniers n'échappant pas aux règles de publicité et de mise en concurrence à partir de 40 000 € HT, sauf à justifier d'un droit d'exclusivité détenu par les producteurs ou diffuseurs de spectacles.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Désigner un référent déontologue pour les élus.

Recommandation n° 2. : Formaliser un dispositif de prévention des atteintes à la probité : réaliser une cartographie des risques d'atteintes à la probité sur la base de laquelle seront mis en œuvre les principaux outils de prévention, dont le dispositif de déport des élus intéressés.

Recommandation n° 3. : Fiabiliser, en lien avec le comptable public, l'actif de la collectivité et assurer un suivi individualisé des amortissements pour chaque bien.

Recommandation n° 4. : Mettre en place, au sein de la commune, un dispositif de contrôle interne formalisé afin de couvrir les risques liés au fonctionnement des régies de recettes et d'avance, conformément à l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales.

Recommandation n° 5. : Mettre en place un système automatisé de contrôle du temps de travail conformément aux dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

Recommandation n° 6. : Adopter une délibération qui liste les emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires et adopter une délibération qui liste les emplois concernés par les astreintes.

Recommandation n° 7. : Adopter une délibération mettant en place du RIFSEEP dans les plus brefs délais.

Recommandation n° 8. : Adopter une délibération dans laquelle le conseil municipal autorise le maire à subdéléguer sa signature à des agents communaux en matière d'achat public.

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d’Azur a inscrit à son programme le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Gap pour les exercices 2018 et suivants.

Par lettre du 7 avril 2025, la présidente de la chambre a informé Monsieur Roger Didier, maire de la commune et unique ordonnateur durant la période, de l’ouverture de la procédure.

Le rapport d’observations provisoires a été transmis au maire de la commune qui en a accusé réception le 18 novembre 2025. Des extraits du rapport ont été adressés aux personnes nominativement ou explicitement mis en cause.

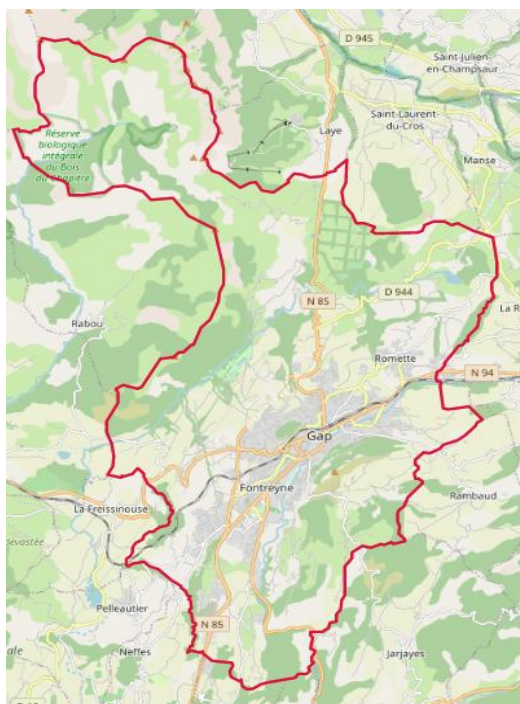
Après avoir examiné les réponses dont elle a été destinataire, la chambre a arrêté le 27 janvier 2026 les observations ci-après qui portent sur la gouvernance de la collectivité, les dispositifs mis en œuvre en matière de lutte contre les atteintes à la probité, la fiabilité des comptes, la situation financière, la gestion des ressources humaines et de l’achat public.

1 PRESENTATION DE LA COLLECTIVITE

La commune de Gap, chef-lieu du département des Hautes-Alpes, compte 40 656 habitants en 2022 selon l'Insee pour un territoire d'une superficie de 110 km². Il s'agit de la commune la plus peuplée de la moitié sud du massif alpin (368 habitants / km²). Elle est située à environ 100 kilomètres au sud de Grenoble et à 150 kilomètres au nord d'Aix-en-Provence.

Le territoire de la commune occupe une vallée, appelée le sillon de Gap, modelée par le glacier de la Durance durant la dernière glaciation. Son territoire s'insère entre trois massifs : au nord-ouest le massif du Dévoluy, au nord le massif des Écrins et au sud-est le massif du Colombis. Le cœur urbain est situé à une altitude de plus de 700 mètres mais il existe sur son territoire des sommets de près de 2 000 mètres ou les dépassant. Par un arrêté du 28 août 2023, le préfet des Hautes-Alpes a attribué à la commune de Gap la dénomination « station classée de tourisme », pour une durée de 12 ans.

Carte n° 1 : Représentation cartographique du territoire de la commune de Gap



Source : CRC PACA

La commune est membre de la communauté d'agglomération de Gap Tallard Durance créée le 1^{er} janvier 2017¹ et composée de 17 communes. L'intercommunalité regroupe 52 000 habitants environ sur une superficie de 351 km². La commune de Gap regroupe l'essentiel de la population (plus de 80 %) de cette entité ; la seconde commune, Tallard, arrivant loin derrière avec 2 300 habitants environ. La commune de Gap en constitue ainsi le principal pôle économique.

L'aire d'attraction de Gap² dépasse les limites de l'intercommunalité ; selon l'Insee, cette aire d'attraction s'étend à 73 communes et 82 000 habitants.

La commune de Gap, en tant que chef-lieu du département, accueille les sièges des principaux services publics (préfecture, conseil départemental, directions départementales, tribunal judiciaire, centre hospitalier intercommunal, IUT et pôle universitaire, lycées, chambres de commerce, d'agriculture et d'industrie). Par ailleurs, le 4^{ème} régiment de chasseurs de l'armée de terre tient ses quartiers dans la ville. La commune centralise également la quasi-totalité des commerces, services et équipements (cinémas, théâtres, salles de spectacle, stades, etc...) de l'intercommunalité. En 2022, selon l'Insee, le taux des actifs s'établissait à 74,8 % et le taux de chômage à 8,8 %. À l'échelle départementale, ces taux s'établissaient respectivement à 77 % et 7 %.

Le taux de pauvreté monétaire³ de la commune s'établissait en 2021 à 15 %, comparable au taux de pauvreté monétaire à l'échelle départementale (14,7 %). Gap est la seule commune de l'intercommunalité abritant des quartiers bénéficiant de la politique de la ville. Le quartier du Haut-Gap, qui s'étend sur un territoire de 15 hectares pour une population de 1 300 habitants environ, est le seul quartier prioritaire (QVP). La commune de Gap compte par ailleurs plusieurs quartiers de veille active (QVA)⁴.

En 2022, selon l'Insee, 88 % des logements sont des résidences principales et 3,8 % sont des résidences secondaires et logements occasionnels. Les logements vacants représentent quant à eux 8,3 % du parc de logements. Les propriétaires de leur logement représentent près de 52 % de la population. La commune de Gap ne fait pas partie des communes dans lesquelles la pression foncière et la tension immobilière permettent l'instauration de la taxe sur les logements vacants (directement prélevée par l'État) ainsi que la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires.

¹ La communauté d'agglomération a été créée par fusion de deux entités préexistantes : la communauté d'agglomération « Gap en + Grand », et la communauté de communes de Tallard-Barcelonnette. Deux communes situées dans le département voisin des Alpes-de-Haute-Provence (Claret et Curbans) ont par ailleurs exprimé le souhait d'être rattachées à l'agglomération.

² Les aires d'attraction sont définies par l'Insee : « *L'aire d'attraction d'une ville est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, qui définit l'étendue de l'influence d'un pôle de population et d'emploi sur les communes environnantes, cette influence étant mesurée par l'intensité des déplacements domicile-travail. Le zonage en aires d'attraction des villes succède au zonage en aires urbaines de 2010. Une aire est constituée d'un pôle et d'une couronne.* »

³ Un ménage et les individus qui le composent sont considérés comme pauvres lorsque le niveau de vie du ménage est inférieur au seuil de pauvreté. En France et en Europe, le seuil est fixé à 60 % du niveau de vie médian.

⁴ Les quartiers de veille active sont des quartiers socialement défavorisés, mais présentant des difficultés estimées moins importantes que pour les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

2 LA GOUVERNANCE ET L'ORGANISATION DES SERVICES

2.1 Une gouvernance qui peut être améliorée

2.1.1 Des délégations de fonction et de signature à préciser

Le conseil municipal de la commune de Gap est composé de 43 conseillers municipaux. Outre le maire de la commune et la maire déléguée de Romette, commune associée de 1 600 habitants environ⁵, le conseil municipal se compose de 11 adjoints au maire⁶, 20 conseillers municipaux délégués et 10 conseillers municipaux, dont 9 conseillers d'opposition. Le maire de la commune est également le président du centre communal d'action sociale (CCAS), ainsi que le président de l'intercommunalité.

Le conseil municipal doit se réunir au moins une fois par trimestre en application de l'article L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT), ce qui a été le cas au titre de la période sous revue. Le règlement intérieur du conseil municipal, qui doit être mis en place dans les six mois suivant l'élection du maire, l'a été le 25 septembre 2020. Il a fait l'objet d'une modification⁷ le 8 décembre 2023. Le conseil municipal peut former des commissions chargées d'étudier les questions soumises au conseil et de rendre des avis. Neuf commissions municipales ont été créées par une délibération du 19 juin 2020.

Les procès-verbaux disponibles sur le site internet de la commune font apparaître les débats ou interventions d'élus, conformément aux dispositions de l'article L. 2125-15 du CGCT qui prévoit que « *le procès-verbal doit contenir la teneur des discussions au cours de la séance* ».

⁵ Une commune associée est une ancienne commune qui, dans le cadre d'une fusion-association entre plusieurs communes conformément aux articles L. 2113-11 et suivants du code général des collectivités territoriales dans leur rédaction antérieure à la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, perd sa qualité de collectivité territoriale mais conserve quelques particularités : un maire délégué, officier d'état civil et officier de police judiciaire, et susceptible de recevoir certaines délégations du maire, et une mairie annexe, qui est notamment responsable des actes d'état civil. Depuis l'entrée en vigueur de la loi de réforme des collectivités territoriales, aucune commune associée ne peut être instituée et les communes associées restantes continuent de se voir appliquer les dispositions anciennement en vigueur. Les communes associées résultent historiquement des fusions de communes permises par la loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes dite « loi Marcellin ». La Commune de Romette est devenue commune associée de la commune de Gap depuis leur fusion en 1974.

⁶ Initialement, 12 adjoints au maire, conformément à la délibération du 28 mai 2020, dans le respect des dispositions de l'article L. 2122-2 du CGCT : « *Le conseil municipal détermine le nombre des adjoints sans que ce nombre puisse excéder 30 % de l'effectif du conseil municipal* ». Un adjoint au maire est décédé.

⁷ La modification porte uniquement sur une précision apportée à l'article 29 qui traite du respect des règles de discrétion et de confidentialité.

Le maire bénéficie par délégation de nombreuses attributions du conseil municipal⁸, en matière notamment de tarification, de réalisation et de gestion des emprunts et de lignes de trésorerie, de commande publique et de droit de préemption, accordée par délibération du 28 mai 2020. Conformément aux dispositions de l'article L. 2122-23 du CGCT, le maire rend compte, de manière détaillée et à chaque réunion du conseil, des décisions prises en vertu de ces délégations.

Conformément à l'article L. 2122-18 du CGCT, le maire peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à ses adjoints et à des membres du conseil municipal. Les délégations doivent définir de façon précise les fonctions déléguées. Or, certaines délégations de fonction consenties par le maire par voie d'arrêtés aux adjoints et aux conseillers municipaux à la suite des élections de 2020 manquent de précision quant au périmètre délégué⁹.

Ces délégations comportent en outre explicitement une délégation de signature à l'effet de signer « *tous documents liés aux fonctions déléguées* » et « *les bons de commande compris dans le champ de [leurs] délégations* ». Les arrêtés portant délégation de signature doivent être précis et explicites. Cette exigence implique une délimitation positive du champ de la délégation, ce qui n'interdit pas de prévoir également des exclusions, soit en fonction des montants ou du type d'actes. Aussi, le maire doit-il préciser le montant maximum pour lequel les délégations de signature sont consenties.

2.1.2 Une information des conseillers municipaux à renforcer

En application des dispositions des articles L. 1311-9 à L. 1311-12 du CGCT, les acquisitions d'immeuble par les collectivités territoriales doivent être précédées d'une demande d'avis de l'autorité compétente de l'État (service des domaines). Le seuil à partir duquel cette consultation est requise est fixé à 180 000 € hors droits et taxes depuis le 1^{er} janvier 2017 par un arrêté du 5 décembre 2016¹⁰. Cet avis ne lie pas la commune, qui peut s'en écarter sous le contrôle du juge administratif, sous réserve que le prix retenu ne soit pas substantiellement supérieur à l'estimation du service des domaines, ni entaché d'erreur d'appréciation au regard de l'intérêt pour la commune de l'acquisition envisagée¹¹. Par ailleurs, les conseillers municipaux doivent être informés des affaires de la commune sur lesquelles ils délibèrent¹².

Par délibération du 29 septembre 2023, le conseil municipal a décidé d'acquérir un tènement foncier¹³ au lieu-dit « Les Cristayes » d'une superficie de 67 hectares, au prix de 2,1 M€.

⁸ Conformément aux dispositions de l'article L. 2122-22 du CGCT.

⁹ À titre d'illustration, l'arrêté de Monsieur Auguste, conseiller délégué aux sports, et événementiel prévoit que « *il assurera en mes lieux et place, les missions relatives à toutes questions se rapportant au soutien à la délégation des sports et événements sportifs.* »

¹⁰ Arrêté du 5 décembre 2016 relatif aux opérations d'acquisitions et de prises en location immobilières poursuivies par les collectivités publiques et divers organismes

¹¹ CAA de Bordeaux, 26 avril 2018, commune d'Ixassou, n° 16BX01199

¹² Au terme de l'article L. 2121-13 du CGCT : « *Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération* » et aux termes du premier alinéa de l'article L. 2121-12 du même code : « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal* »

¹³ Ensemble de propriétés contiguës.

L'achat de ce tènement répond, selon les termes de la délibération, à la politique foncière de la commune « *en faveur de la conservation des surfaces agricoles et du maintien d'une ceinture verte en périphérie des surfaces urbanisées.* ». La délibération précise que « *France Domaine a été consulté et devrait rendre son avis avant le 29 septembre 2023.* ». Or, cette formulation ne permet pas de s'assurer que les conseillers municipaux aient été informés, en amont, de la teneur de l'avis rendu le 26 septembre 2023, qui évalue la valeur foncière de ce tènement à 1,6 M€.

En outre, le prix d'achat décidé en conseil municipal est 30 % supérieur à la valeur vénale retenue par le service des domaines, sans élément circonstancié de nature à justifier l'intérêt général qu'entend revêtir cette acquisition.

Enfin, la délibération approuve la mise à disposition, par convention d'occupation temporaire relative à l'usage agricole, d'une partie du tènement au profit du fils de la propriétaire. Mais cette convention d'occupation temporaire n'a pas été jointe à la délibération, marquant là encore un défaut d'information des conseillers municipaux.

Cette délibération a finalement fait l'objet d'un retrait par délibération du 14 juin 2024, au motif que la propriétaire a décidé de céder le tènement à la collectivité au prix de 1,7 M€, prix conforme à l'avis des domaines majoré de la marge de 10 %. Une nouvelle délibération a été prise le 14 juin 2024, pour une acquisition au prix de 1,7 M€. La Safer¹⁴ a finalement décidé de préempter pour 400 000 € ce terrain, occasionnant le retrait du domaine de la vente par sa propriétaire.

Dans le courant de l'année 2025, la collectivité a de nouveau sollicité le service des domaines¹⁵ compte tenu d'une demande de permis d'aménager déposé par la communauté d'agglomération en vue de réaliser sur une partie du tènement foncier (environ 5 hectares) une plateforme de compostage (biodéchets et boues issues de la station d'épuration). Ce projet d'installation d'une plateforme de compostage n'a jamais été évoqué dans les précédentes délibérations, révélant une information peu transparente des conseillers municipaux appelés à délibérer sur cette affaire d'acquisition. D'autre part, le projet d'acquisition par la commune est motivé par la volonté d'aménager un secteur dédié exclusivement à la réalisation d'équipements publics liés à une compétence intercommunale, témoignant d'une confusion entre des intérêts communaux et communautaires.

La collectivité doit veiller à transmettre aux conseillers municipaux des informations fiables, complètes et transparentes.

¹⁴ Société d'aménagement foncier et d'établissement rural

¹⁵ Deux avis ont été rendus : un avis du 5 juin 2025 d'une valeur vénale estimée à 300 000 € pour une surface de 5 hectares pour mener à bien le projet de la plateforme et un second avis du même jour d'une valeur vénale estimée à 241 000 € pour 62 hectares (hors projet de plateforme).

2.1.3 Une présentation des indemnités des élus à améliorer

2.1.3.1 Les indemnités de fonction des élus

Bien que les fonctions électives soient par principe gratuites, les conseillers municipaux peuvent bénéficier d'indemnités de fonction qui viennent compenser les dépenses et les sujétions qui résultent de l'exercice de leur charge publique.

Par une délibération du 25 septembre 2020¹⁶, le conseil municipal a fixé les indemnités de fonctions du maire, du maire délégué, des adjoints au maire, ainsi que des conseillers municipaux délégués, dans le respect des dispositions des articles L. 2123-20 et suivants du CGCT¹⁷.

Tableau n° 1 : Taux des indemnités de fonction des élus de la commune de Gap (hors majorations)

	Taux votés en 2020 par la commune	Taux maximal (en fonction de la strate de la commune)
<i>Maire</i>	74,06 %	90 %
<i>Maire déléguée</i>	45,15 %	51,6 %
<i>Adjoints au maire</i>	24,47 %	33 %
<i>Conseillers municipaux délégués</i>	3,23 % ou 11,50 % en fonction de l'importance des délégations consenties	33 %

Source : CRC PACA, d'après la délibération du 25 septembre 2020

En outre, des taux de majoration des indemnités de fonction peuvent être votés par le conseil municipal pour les communes qui répondent à certains critères définis par la loi¹⁸. Par une délibération du 25 septembre 2020, le conseil municipal a voté des majorations d'indemnités de fonction, conformément aux dispositions de l'article L. 2123-22 du CGCT, pour les motifs suivants : la commune est chef-lieu du département des Hautes-Alpes et elle a été attributaire, au cours de l'un au moins des trois exercices précédents, de la dotation de solidarité urbaine (DSU). Puis, par une délibération du 29 septembre 2023, la commune a appliqué une nouvelle majoration aux indemnités de fonction des élus, afin de tenir compte du classement de la commune comme station de tourisme.

¹⁶ Une délibération du 19 juin 2020 a été rapportée par la commune, à la demande de la préfète des Hautes-Alpes, à défaut de clarté et de lisibilité quant aux taux et majorations appliqués.

¹⁷ Les indemnités de fonction sont fixées par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique, soit l'indice 1027. L'indice brut 1027 présente une valeur de 3 889,40 € en 2020 et de 4 110 € en 2024.

¹⁸ Article L. 2123-22 du CGCT.

Tableau n° 2 : Majorations des indemnités de fonction décidées par la commune de Gap

	Taux d'indemnité prenant en compte la majoration DSU	Taux de majoration pour les communes chefs-lieux de département (max 25 %)	Taux de majoration pour les commune classées « station de tourisme » (max 25 %)
<i>Maire</i>	90,517 %	18,5150 %	0 %
<i>Maire déléguée</i>	48,125 %	11,2875 %	11,2875 %
<i>Adjoints au maire</i>	32,627 %	6,1175 %	6,1175 %
<i>Conseillers municipaux délégués</i>	4,307 % ou 15,333 % en fonction de l'importance de la délégation consentie	0,8075 % ou 2,8750 % en fonction de l'importance de la délégation consentie	0,8075 % ou 2,8750 % en fonction de l'importance des délégations consenties

Source : CRC PACA, d'après les délibérations du 25 septembre 2020 et du 29 septembre 2023.

Les délibérations déterminant les indemnités de fonction des élus après les élections de 2020 fixent des taux inférieurs au taux maximum applicables aux communes de cette strate¹⁹. Après application des majorations en 2023, les indemnités de fonction perçues mensuellement par les élus sont de l'ordre de 4 454 € pour le maire, 1 833 € pour les adjoints et 247 € ou 861 € pour les conseillers municipaux délégués.

2.1.3.2 Les indemnités de déplacement des élus

Par une délibération du 25 septembre 2009, le conseil municipal a adopté les modalités de remboursement des frais de transport et de séjour que les élus engagent pour se rendre à des réunions dans des instances ou organismes où ils représentent leur commune ès qualités, lorsque la réunion a lieu hors du territoire de celle-ci. Elle prévoit un remboursement forfaitaire dans la limite des indemnités allouées au fonctionnaires de l'État, dans le respect du principe de parité.

Cette même délibération prévoit par ailleurs que les élus ont droit au remboursement des frais qu'ils engagent à l'occasion d'un mandat spécial délivré par le conseil municipal.

La commune de Gap présente des frais de déplacement des élus peu élevés. Elle a même adopté le 4 avril 2025 une délibération, applicable aux agents, visant à rembourser les frais de repas en fonction des dépenses réellement engagées et dans la limite du taux forfaitaire de 20 euros applicable aux fonctionnaires de l'État²⁰. L'adoption de cette délibération, que la commune entend rendre applicable aux élus, aura pour effet, à missions constantes, de réduire les dépenses de la commune en matière de frais de déplacement des élus.

La commune a également peu recouru aux mandats spéciaux au cours de la période examinée. Par trois délibérations des 7 décembre 2018, 6 décembre 2019 et 8 décembre 2023, le conseil municipal a accordé des mandats spéciaux à l'un des adjoints au maire, à chaque fois en lien avec l'organisation du Tour de France

¹⁹ Strate de 20 000 à 49 999 habitants.

²⁰ Taux forfaitaire en vigueur depuis l'arrêté du 20 septembre 2023.

Le cadre juridique des mandats spéciaux

La notion de mandat spécial, non définie par les textes, a été précisée par la jurisprudence. Il s'agit de « *toutes les missions accomplies avec l'autorisation du conseil municipal dans l'intérêt des affaires communales, à l'exclusion seulement de celles qui lui incombent en vertu d'une obligation résultant d'une disposition législative ou réglementaire expresse* » (CE, 24 mars 1950, Sieur Maurice).

Les missions exercées dans le cadre du mandat spécial doivent revêtir un caractère exceptionnel, c'est-à-dire différer des missions habituelles de l' élu, être temporaires et entraîner des déplacements inhabituels et indispensables²¹. Le régime des mandats spéciaux ne peut pas être utilisé pour attribuer un substitut d'indemnités de fonction au titre de tâches vagues, généralisées ou permanentes (TA de Nice, 11 février 1985, COREP du Var).

Par ailleurs, le Conseil d'État a jugé que la délibération confiant un mandat spécial à un élu devait strictement respecter le principe de non rétroactivité des actes administratifs (CE, 11 janvier 2006, Département des Bouches-du-Rhône, n° 265325). En outre, le mandat doit indiquer nominativement les conseillers auxquels le conseil entend confier le mandat spécial (CAA de Bordeaux, 24 juin 2003, Commune Sainte-Marie, n° 99BX01800).

La chambre observe toutefois que les délibérations précitées contreviennent au principe de non rétroactivité des actes administratifs. Dans un souci de sécurité juridique de ses actes, la commune doit veiller à ne pas accorder des mandats spéciaux rétroactifs.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur fait valoir que les organisateurs du Tour de France demandent de ne pas communiquer quant à l'attribution des différentes étapes de l'épreuve. Or, l'attribution d'un mandat spécial à un élu en charge de ce dossier, en amont de ses déplacements, ne contrevient pas à cette exigence.

En outre, conformément aux dispositions de l'article R. 2123-22-1 du CGCT, la prise en charge des frais de mission des conseillers municipaux chargés de mandats spéciaux est assurée dans les conditions définies par le décret du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État. Au terme de ce décret, les taux de remboursement pour les frais d'hébergement et de repas sont forfaitaires. L'article 7-1 de ce décret ajoute, en formulant une double condition cumulative, que lorsque l'intérêt du service l'exige et pour tenir compte de situations particulières, une délibération peut fixer, pour une durée limitée, des règles dérogatoires au taux de remboursement fixés par arrêté. En l'espèce, les trois délibérations accordent, de manière dérogatoire, un remboursement sur la base des frais réellement engagés, sans plafond et

²¹ Ainsi, l'organisation d'une manifestation de grande ampleur (festival, exposition...), le lancement d'une opération nouvelle (chantier important), un surcroît de travail momentané et exceptionnel pour la collectivité (catastrophe naturelle...) peuvent être de nature à justifier l'exercice d'un mandat spécial. Le juge administratif a en revanche considéré que ne constituait pas un mandat spécial l'invitation d'un maire à se rendre aux obsèques d'un ancien secrétaire de mairie (CE, 3 mars 1978, commune de Reinharsmunster), de même le fait pour un conseiller général de se rendre à une réunion de la commission des travaux, qui se tenait dans son canton, mais commission dont il n'était pas membre et réunion pour laquelle il n'avait pas été missionné (CE, 22 janvier 1989, Guignonis).

sans justification particulière. Même si aucun abus n'a été constaté au regard des états de frais liquidés, la chambre engage la collectivité à réserver le remboursement des frais de mission selon des règles dérogatoires au droit commun aux seules situations éligibles (intérêt du service particulier, situations particulières) conformément au décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006, et avec l'instauration d'un plafond.

2.1.3.3 Un état annuel des indemnités perçues par les élus établi jusqu'en 2023 et comportant des informations erronées

La loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a introduit de nouvelles obligations de transparence en matière d'indemnités perçues par les élus locaux. Les communes doivent ainsi établir chaque année un état annuel des indemnités « de toutes natures » dont bénéficient les élus siégeant au conseil municipal de la part de la commune, mais aussi des syndicats mixtes et des entreprises publiques locales²².

Au regard de l'objectif de transparence poursuivi, la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'intérieur préconise de distinguer les différentes sommes perçues par nature, en distinguant les indemnités de fonction des remboursements de frais. Enfin, s'agissant du calendrier de la communication de cet état récapitulatif aux élus au titre de l'année écoulée, la loi précise qu'elle doit avoir lieu « *avant l'examen du budget* ».

La commune a délibéré sur cet état récapitulatif, en dernier lieu le 27 janvier 2023 (au titre de l'année 2022). Aucun état n'a été présenté les années suivantes. En outre, les frais de déplacement perçus par les élus n'ont pas toujours été correctement reportés dans les états. La commune doit respecter chaque année cette obligation légale et s'assurer de l'exactitude des données renseignées, afin de donner toute sa portée à cette obligation de transparence.

2.1.4 Un usage des véhicules municipaux non formalisé

Selon l'ordonnateur, les élus n'utilisent pas les véhicules communaux. La commune de Gap n'a par ailleurs attribué aucun véhicule de fonction aux agents. En revanche, elle admet mettre à disposition de certains agents un véhicule de service, sous réserve de l'existence de « nécessités de service » (dans le cas des astreintes notamment). En outre, le directeur général des services, le directeur général des services techniques et le directeur général adjoint jouissent de l'usage d'un véhicule de service, avec un droit de remisage à domicile. Toutefois, ces attributions ne sont pas formalisées par une délibération annuelle et sont donc irrégulières au regard de l'exigence posée à l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT.

²² Obligation inscrite à l'article L. 2123-24-1-1 du CGCT.

L'usage de véhicules de service par les élus et les agents communaux

La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a introduit dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) l'article L. 2123-18-1-1, qui autorise le conseil municipal à mettre un véhicule à disposition de ses membres ou des agents de la commune, lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie, selon des conditions fixées par une délibération annuelle.

Les fonctions d'élu local sont gratuites. Toute dérogation apportée à ce principe, qu'il s'agisse d'indemnités ou d'avantages en nature, doit dès lors être prévue par un texte exprès (Conseil d'État, 27 juillet 2005, n° 259004). Dès lors, si l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT permet aux élus municipaux de bénéficier d'un véhicule, il ne peut s'agir que d'un véhicule de service, et non d'un véhicule de fonction.

Pour les agents, l'article L. 721-3 du code général de la fonction publique dispose qu'un véhicule de fonction peut être attribué à un agent territorial occupant un emploi fonctionnel, ainsi qu'aux collaborateurs de cabinet. Contrairement au véhicule de service, le véhicule de fonction permet à son titulaire d'effectuer des trajets aussi bien professionnels que privés. Il constitue un élément de rémunération, qui doit être déclaré comme avantage en nature. À *contrario*, le véhicule de service ne peut être utilisé que pour des trajets professionnels, et en aucun cas pour des déplacements privés.

Par conséquent, la chambre engage la commune à adopter une délibération annuelle portant sur les modalités d'attribution des véhicules de service aux agents et, le cas échéant, aux élus, en précisant ceux pour lesquels le remisage à domicile est autorisé. La commune doit également mettre en place un dispositif de contrôle formalisé (mise en place de carnets de bord, vérification de l'usage des cartes carburant associées à ces véhicules) afin d'être en mesure de s'assurer de la conformité de l'usage des véhicules à la délibération annuellement adoptée. Dans sa réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur s'engage à adopter une délibération afin de se conformer aux exigences légales.

2.2 Une organisation administrative marquée par une forte mutualisation avec la communauté d'agglomération

2.2.1 Les collaborateurs de cabinet

2.2.1.1 Une mutualisation avec la communauté d'agglomération qui manque de transparence

Une collectivité territoriale peut former un cabinet, conformément aux dispositions des articles L. 333-1 et suivants du code général de la fonction publique (CGFP). À ce titre, elle peut recruter un ou plusieurs collaborateurs de cabinet, lesquels ne doivent rendre des comptes qu'à l'autorité territoriale qui les emploie.

Au regard de sa population, la commune de Gap peut prétendre à trois collaborateurs de cabinet²³. Les postes de directeur de cabinet et de chef de cabinet du maire de la commune sont mutualisés avec ceux du président de la communauté d'agglomération. Toutefois, la réglementation actuellement en vigueur ne prévoit pas le cas d'un cabinet mutualisé entre une commune et l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de rattachement.

En l'espèce, chaque fin d'année, une délibération est adoptée par la commune de Gap et par la communauté d'agglomération pour valoriser le coût salarial et le coût administratif et d'hébergement des personnels réciproquement mis à disposition. Ces délibérations concernent donc également les collaborateurs de cabinet mutualisés. Du côté de la commune, les collaborateurs de cabinet sont englobés avec d'autres postes mutualisés, sous la dénomination « Direction du cabinet / Secrétariat du Maire / Secrétariat des manifestations / Huissiers ». Du côté de la communauté d'agglomération, les collaborateurs de cabinet sont englobés dans la catégorie « Direction du cabinet / Secrétariat du Président de la communauté d'agglomération ».

Tableau n° 3 : Coût (en €) de la mise à disposition des services « cabinet » et « secrétariat du maire » de la commune de Gap au profit de la communauté d'agglomération en 2024

Équivalent temps plein (ETP)	Coefficient de mise à disposition	ETP mis à disposition	Coût salarial annuel pour un ETP mis à disposition	Coût salarial annuel de mise à disposition	Coût unitaire administratif et d'hébergement	Coût administratif et d'hébergement de mise à disposition	Coût total annuel de mise à disposition
5,60	0,2107	1,18	52 143,14	61 528,90	2 290,58	2 702,88	64 231,78

Source : Délibération du conseil municipal du 16 décembre 2024

Tableau n° 4 : Coût (en €) de la mise à disposition des services « cabinet » et « secrétariat du président » de la communauté d'agglomération au profit de la commune de Gap en 2024

Équivalent temps plein (ETP)	Coefficient de mise à disposition	ETP mis à disposition	Coût salarial annuel pour un ETP mis à disposition	Coût salarial annuel de mise à disposition	Coût unitaire administratif et d'hébergement	Coût administratif et d'hébergement de mise à disposition	Coût total annuel de mise à disposition
1	0,8	0,80	50 737,35	40 589,88	2 290,58	1 832,46	42 422,34

Source : Délibération du conseil municipal du 16 décembre 2024

Ces catégories génériques ne permettent pas de connaître précisément le nombre de collaborateurs de cabinet mis à disposition de manière croisée entre les deux collectivités territoriales, ni le coefficient de mise à disposition. Compte tenu du fait que le nombre de collaborateurs de cabinet dans les collectivités territoriales est réglementairement plafonné, la chambre engage la commune à indiquer précisément dans la délibération les collaborateurs de cabinet de la commune mis à disposition

²³ La dernière délibération en la matière date du 19 juin 2020 a créé trois postes de collaborateurs de cabinet et a alloué une enveloppe budgétaire dédiée à ces emplois.

de l'EPCI et réciproquement ainsi que le coefficient de mise à disposition, afin de pouvoir contrôler le respect du plafond d'emplois.

La commune a indiqué que la communauté d'agglomération ne mettait pas à sa disposition des collaborateurs de cabinet, dès lors qu'elle n'en comptait pas dans ses effectifs. Au regard de ces éléments, au titre de la période examinée, la commune n'a jamais dépassé le plafond réglementaire de trois collaborateurs de cabinet.

2.2.1.2 Des fonctions exercées qui ne correspondent pas toujours à celles d'un collaborateur de cabinet

Les collaborateurs de cabinet sont des agents contractuels de droit public qui occupent des emplois non-permanents de la collectivité. Bien que leurs missions ne soient définies par aucun texte, la jurisprudence a établi que de telles fonctions requièrent un engagement personnel et déclaré au service des principes et objectifs guidant l'action publique de l'autorité territoriale, une participation à l'activité politique de l' élu, et un rapport de confiance particulièrement étroit avec ce dernier²⁴. Le collaborateur de cabinet voit ses fonctions s'achever en même temps que le mandat de l'autorité territoriale.

Un directeur de cabinet, nommé le 31 mars 2014, est parti à la retraite au 1^{er} septembre 2019 et n'a pas été remplacé. Un chef de cabinet a été recruté à compter du 1^{er} juin 2014 et a été réintégré dans son cadre d'emploi le 1^{er} janvier 2020 par un arrêté postérieur du 5 février de la même année. Il a de nouveau été recruté comme chef de cabinet à compter du 1^{er} janvier 2021, par un arrêté postérieur du 5 février 2021.

Un *community manager*, dont la mission est de développer et animer les réseaux sociaux de la ville, a été recruté en qualité de collaborateur de cabinet du 1^{er} janvier au 31 mars 2025, par un contrat signé le 14 janvier 2025. Or, sa fiche de poste, qui fait état d'un rattachement hiérarchique à la direction de la communication, ne correspond pas à un emploi de collaborateur de cabinet, mais davantage à un emploi permanent de la collectivité. D'ailleurs, son contrat fait référence au décret n° 2019-1414 du 19 décembre 2019 relatif à la procédure de recrutement pour pourvoir les emplois permanents de la fonction publique ouverts aux agents contractuels.

Le recrutement d'un collaborateur de cabinet ne nécessite pas au préalable une déclaration de vacance d'emploi, contrairement au recrutement des agents contractuels de droit public qui occupent des emplois permanents de la collectivité. La commune doit donc veiller à l'avenir à respecter les règles procédurales de recrutement des agents contractuels de droit public applicables au regard des fonctions exercées. Dans sa réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur souscrit au fait qu'il doit se conformer au décret du 19 décembre 2019 précité.

2.2.1.3 Des obligations déclaratives partiellement respectées

La loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires a étendu aux collaborateurs de cabinet des élus locaux l'obligation de déclarer à

²⁴ Conseil d'État, 26 janvier 2011, Assemblée de Polynésie française, n° 329237

la haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) leur patrimoine et leurs intérêts dans les deux mois suivant leur nomination, sous peine de sanctions pénales. Cette obligation s'applique aux directeurs de cabinet et aux chefs de cabinets. Le chef de cabinet a fait sa déclaration d'intérêts auprès de la HATVP le 9 février 2017. Mais celle-ci n'a pas été effectué en 2021.

À chaque nomination d'un directeur et d'un chef de cabinet, la collectivité doit veiller à transmettre à la HATVP leur arrêté de nomination et doit s'assurer que ces derniers ont respecté leurs obligations déclaratives.

2.2.2 Les services communaux

L'administration communale est caractérisée par la très forte mutualisation des services avec la communauté d'agglomération. Comme indiqué précédemment, les mutualisations de personnel ont consisté dans des mises à disposition croisées d'agents entre la commune de Gap et la communauté d'agglomération. Outre les collaborateurs de cabinet, cette mutualisation concerne de très nombreux services tels que, par exemple, la direction générale des services, la direction générale déléguée aux affaires générales, la direction de la communication, la direction des ressources humaines, la direction des finances, la direction des affaires juridiques, la direction des achats et des marchés publics, la direction des sports, la direction de la culture, le service des subventions.

Une délibération du conseil municipal du 6 décembre 2019 a approuvé les termes d'une convention cadre de mise à disposition réciproque de personnel entre la commune et la communauté d'agglomération. Cette convention a pris effet au 1^{er} janvier 2020, pour une durée d'un an expressément reconductible dans la limite d'une durée de trois ans. Cette convention, est caduque mais elle sert encore de fondement aux délibérations de régularisation²⁵ des assemblées délibérantes qui interviennent chaque année. Une délibération a également été adoptée en 2018 sur la base d'une convention de mise à disposition conclue en 2017, à la création de la communauté d'agglomération.

L'actualisation annuelle des mises à disposition de personnels doit permettre un suivi des équivalents temps plein (ETP) et une facturation au réel en fin d'année, en tenant compte des moyens réellement consommés²⁶.

²⁵ Article 7.1 : « Cette régularisation intervient dans l'année qui suit, même après expiration ou résiliation de la présente convention, par décisions concordantes des assemblées délibérantes. »

²⁶ Pour la commune, les recettes sont imputées sur le compte 70876 (remboursement de frais par le GFP de rattachement) et les dépenses sont imputées sur le compte 62876 (remboursement de frais au GFP de rattachement).

Tableau n° 5 : Flux financiers croisés liés à la mise à disposition de personnel entre la commune et l'EPCI

<i>Année</i>	Recettes de la commune provenant des sommes facturées à la communauté d'agglomération (en €)	Dépenses de la commune provenant des sommes facturées par la communauté d'agglomération (en €)	Délibérations
2018	1 489 172,80	113 727,96	7 décembre 2018
2019	1 542 539,60	106 812,86	6 décembre 2019
2020	1 676 462,98	193 598,56	27 novembre 2020
2021	1 556 273,80	201 347,58	10 décembre 2021
2022	1 434 511,52	252 931,08	2 décembre 2022
2023	1 493 834,41	290 257,19	8 décembre 2023
2024	1 610 489,34	361 384,80	16 décembre 2024

Source : CRC PACA, d'après les délibérations du conseil municipal.

Tableau n° 6 : Équivalent temps plein (ETP) mis à disposition par la commune au profit de la communauté d'agglomération et coût salarial de mise à disposition (hors coûts administratif et d'hébergement)

Années	ETP	ETP mis à disposition	Part des ETP mis à disposition (en %)	Coût salarial annuel de mise à disposition (en €)	Coût salarial annuel moyen par ETP mis à disposition (en €)
2018	330,28	39,88	12,07 %	1 422 000	35 656
2019	335,76	38,49	11,46 %	1 473 925	38 293
2020	516,44	40,93	7,90 %	1 599 780	39 085
2021	512,71	37,62	7,33 %	1 484 468	39 459
2022	456,62	35,14	7,69 %	1 363 515	38 802
2023	451,09	29,77	6,59 %	1 436 952	48 268
2024	527,14	30,48	5,78 %	1 515 626	49 725

Source : CRC PACA, d'après les délibérations du conseil municipal

Tableau n° 7 : Équivalent temps plein (ETP) mis à disposition par la communauté d'agglomération au profit de la commune et coût salarial de mise à disposition (hors coûts administratif et d'hébergement)

	ETP	ETP mis à disposition	Part des ETP mis à disposition (en %)	Coût salarial annuel de mise à disposition (en €)	Coût salarial annuel moyen par ETP mis à disposition (en €)
2018	23	3,12	13,56 %	113 727	36 450
2019	23,67	2,89	12,2 %	101 657	35 175
2020	59,10	4,42	7,47 %	185 323	41 928
2021	45,18	4,104	9,08 %	193 513	47 152
2022	84,44	4,983	5,90 %	242 863	48 738
2023	39,74	5,46	13,73 %	279 826	51 250
2024	42,50	6,07	14,28 %	347 480	57 245

Source : CRC PACA d'après les délibérations du conseil municipal

Si la mutualisation des personnels a pour objectif la rationalisation des moyens et la réalisation d'économies d'échelle, la fiabilité des données contenues dans les délibérations n'est pas démontrée. Les tableaux annexés aux délibérations antérieures à 2023 sont peu compréhensibles et comportent des erreurs dans les totaux. Dans sa réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur a produit un tableau informatique qui démontre, pour l'année 2025, une réelle mutualisation des agents. Toutefois, la chambre observe que les données contenues dans ce tableau correspondent à des ETPT²⁷ et non des ETP.

Par ailleurs, les délibérations ne contiennent aucun élément sur les modalités de calcul des moyens administratifs et d'hébergement appliqués par ETP dans le cadre des mises à disposition. Ils sont cependant appliqués de manière identique à la commune et la communauté d'agglomération. Le coût administratif et d'hébergement annuel par ETP, en augmentation sur la période, s'établissait ainsi à 1 712 € en 2018 et 2 290 € en 2024.

En outre, les mises à disposition concernent tous les personnels, y compris les agents contractuels en contrat à durée déterminée, alors que les textes prévoient cette possibilité pour les seuls fonctionnaires et agents contractuels employés pour une durée indéterminée. La chambre rappelle que la procédure de mise à disposition implique la prise d'un arrêté nominatif de l'autorité territoriale investie du pouvoir de nomination, après accord de l'agent et de l'organisme d'accueil et après information de l'assemblée délibérante²⁸. La commune ne respecte pas cette exigence procédurale pour les agents qu'elle met à disposition de l'intercommunalité.

²⁷ L'ETPT est l'unité de décompte dans laquelle sont exprimés à la fois les plafonds d'emplois et les consommations de ces plafonds. Ce décompte est proportionnel à l'activité des agents, mesurée par leur quotité de temps de travail et par leur période d'activité sur l'année. En revanche, le décompte en ETP prend en compte la quotité de travail mais pas la durée d'activité de l'année.

²⁸ Décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux.

2.3 Des dispositifs de prévention des atteintes à la probité à parfaire

2.3.1 L'absence d'un référent déontologue pour les élus

L'article L. 124-2 du code général de la fonction publique (CGFP) dispose que tout agent public a le droit de consulter un référent déontologue, dont la mission consiste à conseiller les agents (fonctionnaires et agents contractuels) sur le respect des obligations et des principes déontologiques auxquels ils sont soumis. Le décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique est venu préciser les modalités de désignation des référents déontologues, leurs obligations et les moyens dont ils disposent pour l'exercice de leur mission. En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur fait valoir qu'il a signé en 2023 une convention multi services avec le centre de gestion du département des Hautes-Alpes, incluant le recours à un référent déontologue pour les agents.

L'article 218 de la loi du 21 février 2022²⁹ a étendu l'obligation de désigner un référent déontologue au bénéfice des élus. Le référent déontologue, désigné par l'autorité territoriale, doit apporter tout conseil utile aux élus locaux pour respecter les principes déontologiques fixés par la charte de l'élu local. Ces dispositions ont été précisées par décret n° 2022-1520 du 6 décembre 2022 relatif au référent déontologue de l'élu local. La date d'application était fixée au 1^{er} juin 2023.

La commune n'a pas désigné de référent déontologue au profit des élus. À date, elle n'a pas davantage entrepris de démarches dans l'objectif d'une désignation. La commune doit désigner un référent déontologue pour les élus afin de se conformer à la loi.

Recommandation n° 1. : Désigner un référent déontologue pour les élus.

2.3.2 L'absence de déport systématique des élus intéressés

La chambre observe que, lors de la séance du 31 janvier 2025, une élue municipale ne s'est pas déportée à l'occasion du vote d'une subvention au profit d'une association qu'elle préside, ainsi qu'en atteste la délibération adoptée ce jour et la feuille de vote. De même, si la feuille de vote de la séance du 27 janvier 2023 présente une mention d'abstention, son déport n'est indiqué dans la délibération que pour le vote d'une subvention accordée à autre association, dont l'élue était alors la vice-présidente.

Au regard du droit applicable avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu local, cette absence de déport caractérise une irrégularité³⁰. Si la loi précitée est venue supprimer la notion de conflit d'intérêts en présence de deux intérêts publics, la prudence reste de mise en la matière, faute de jurisprudence.

²⁹Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

³⁰ Cf. loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et article 432-12 du code pénal, dans leurs versions alors applicables.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique qu'il demandera avec encore plus d'insistance aux élus de se déporter systématiquement lors des votes de subventions aux associations dans lesquelles ils détiennent des intérêts. Cette pratique doit toutefois être formalisée, en recensant en amont les intérêts des élus afin de mieux anticiper les déports (cf. point 2.3.4 ci-dessous).

2.3.3 L'absence d'autres dispositifs ou actions en faveur de la prévention des atteintes à la probité

L'article L. 2121-7 du CGCT, dans sa version alors applicable, prévoit que lors de la première réunion du conseil municipal, immédiatement après l'élection du maire et des adjoints, le maire donne lecture de la charte de l' élu local prévue à l'article L. 1111-1-1 du même code et remet aux conseillers municipaux une copie de cette charte et du chapitre du CGCT consacré aux « *conditions d'exercice des mandats locaux* ». L'ordonnateur a procédé à cette formalité lors de la séance du 28 mai 2020. En revanche, le règlement intérieur adopté à la suite des élections municipales de 2020 ne fait pas référence à la charte déontologique de l' élu local. La commune n'a pas davantage développé un dispositif de sensibilisation et de formation qui permettrait aux élus et aux agents d'être informés et réceptifs aux questions relatives à la corruption.

La collectivité n'a pas adopté de code de conduite anticorruption. Un tel document a pour objet de définir et illustrer, à travers des exemples concrets, les différents types de comportements à éviter comme étant susceptibles de constituer des atteintes à la probité. Enfin, elle n'a pas mis en œuvre une politique d'évaluation de l'intégrité des tiers.

2.3.4 La nécessité d'adopter une cartographie des risques d'atteinte à la probité

Aux termes de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique, dite « loi Sapin 2 », créant notamment l'Agence Française Anticorruption (AFA), les collectivités locales ont l'obligation de se doter d'un dispositif de prévention des atteintes à la corruption. Aucune sanction n'est textuellement prévue en cas de manquement, et les communes sont libres d'adopter le dispositif de leur choix, adapté à leurs enjeux et particularités. Elles sont toutefois invitées à s'inspirer des rapports publiés par l'AFA.

La commune n'a pas formalisé une cartographie des risques telle que définie par les dispositions de l'article 17 de la loi du 9 décembre 2016 précitée, et préconisée par l'agence française anticorruption (AFA)³¹. La réalisation d'une cartographie des risques d'atteintes à la probité apparaît nécessaire au regard du volume d'argent public encaissé et mandaté par la collectivité et des éléments relevés ci-dessus. Celle-ci peut être spécifique ou intégrée dans une cartographie générale des risques, et doit s'adosser à une revue des compétences et des activités.

³¹ Recommandations publiées au JORF n° 0010 du 12 janvier 2021.

La cartographie des risques doit prendre la forme d'une documentation régulièrement actualisée et destinée à identifier, analyser et hiérarchiser les risques d'exposition des élus à des sollicitations externes aux fins de corruption. Un corpus comparable peut utilement être constitué pour les agents, décliné par service ou direction, en considération des risques auxquels leur affectation les confronte.

La cartographie doit permettre l'élaboration d'un plan d'action afférent aux risques significatifs identifiés, détaillant les procédures de maîtrise des risques. Le plan d'action permettra une coordination des outils de prévention, existants ou à créer, et éviter l'écueil d'une juxtaposition de dispositifs dont l'efficacité ne serait pas évaluée.

La commune doit adopter un dispositif de prévention des atteintes à la probité, adapté à sa taille, à ses enjeux et aux risques qu'elle aura préalablement identifiés, afin que s'instaure au sein de la collectivité une culture de prévention de la corruption.

Recommandation n° 2. Formaliser un dispositif de prévention des atteintes à la probité : réaliser une cartographie des risques d'atteintes à la probité sur la base de laquelle seront mis en œuvre les principaux outils de prévention, dont le dispositif de dépôt des élus intéressés.

2.4 La qualité de l'information financière

2.4.1 Des rapports sur les orientations budgétaires incomplets

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire doit présenter au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires (ROB), les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Dans les communes de plus de 10 000 habitants, ce rapport doit comporter, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Le rapport doit notamment préciser l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. Il doit être transmis au représentant de l'État dans le département et au président de l'établissement public de coopération intercommunale dont la commune est membre et doit faire l'objet d'une publication³².

Les ROB de 2018 à 2025 mentionnent les éléments financiers essentiels mais ne donnent pas d'information sur l'évolution des effectifs, les avantages en nature et le temps de travail. La chambre engage la commune à compléter ses rapports d'orientations budgétaires afin d'assurer leur complétude au regard des exigences légales.

³² Article L. 2312-1 du CGCT.

2.4.2 Des subventions en nature versées aux associations qui ne sont pas toujours valorisées

Les subventions de fonctionnement versées aux associations sont restées stables au titre de la période sous revue et s'établissent aux alentours de 2 M€ par an. En complément des subventions en numéraire, la commune octroie aux associations, notamment sportives, des aides en nature, notamment sous forme de mise à disposition de locaux et de moyens humains. Le compte administratif doit rendre compte de manière exhaustive des subventions et concours en nature (mise à disposition de locaux et de personnels) accordés par la collectivité. Bien que l'annexe B1-7 des comptes administratifs (pour les années 2018 et 2023) et l'annexe B8 du compte financier unique (pour l'année 2024) contiennent des informations sur les prestations en nature octroyées aux associations, cette démarche n'est pas finalisée. En effet, ces aides ne sont pas toujours financièrement évaluées, et lorsqu'elles le sont, cette information n'est jamais reportée dans l'annexe dédiée.

Concernant la mise à disposition de personnels, la commune signe chaque année avec plusieurs associations sportives des conventions de mises à disposition de ses éducateurs physiques et sportifs. Si ces conventions mentionnent que la mise à disposition se fera « *en contrepartie du remboursement prévu par les textes en vigueur* », les associations ne remboursent pas la collectivité, comme elles devraient pourtant le faire au regard de l'article L. 512-11 du code général de la fonction publique. Cette mise à disposition peut, dans certains cas et sous certaines conditions, s'effectuer de manière gratuite et constitue ainsi une subvention en nature³³ mais dans ces conditions, la commune doit valoriser la mise à disposition du personnel et reporter cette information dans l'annexe dédiée.

Plusieurs associations bénéficient également de mises à disposition de locaux, comme mentionné dans les comptes administratifs et le compte financier unique de la commune³⁴. Cependant, ces aides en nature ne font pas toujours l'objet de valorisation financière. Ainsi, la convention triennale signée avec le théâtre « La Passerelle » pour les années 2024 à 2026 prévoit, outre une subvention annuelle en numéraire, la mise à disposition de locaux, sans valorisation financière. Il est en de même pour la convention triennale conclue avec le centre artistique « Impulse ». En revanche, la convention triennale conclue pour la même période avec la cinémathèque d'images de montagne valorise bien le coût de la mise à disposition de locaux et de matériels, sans que ces éléments ne soient toutefois reportés dans l'annexe budgétaire.

Il est ainsi possible que les subventions de toutes natures accordées à des associations dépasse 23 000 €, sans qu'une convention ne soit établie.

La commune doit, en effet, prendre en compte les avantages en nature accordés aux associations pour déterminer si le montant global de son soutien dépasse le plafond imposant un conventionnement, et si tel est le cas, conclure des conventions. La chambre engage donc la commune à procéder à une valorisation de la mise à disposition de locaux, de matériels et de personnels le cas échéant, afin de respecter l'obligation de conventionner pour toute aide supérieure à 23 000 €, et à publier les données essentielles des conventions pour les subventions dépassant ce seuil ; cette publication étant prévue par le décret n° 2017-779 du 5 mai 2017

³³ Article 209 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022.

³⁴ Mention « *mise à dispo local* ».

relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention³⁵.

2.4.3 Une prévision budgétaire insincère

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

Tableau n° 8 : Taux d'exécution du budget de fonctionnement du budget principal

En %		2019	2020	2021	2022	2023	2024	Taux moyen
Taux d'exécution des dépenses réelles	...sur prév° au stade du BP	94,5 %	93,2 %	98,6 %	103,3 %	98,1 %	107,8 %	99,3 %
	...sur prév° au stade du CA	77,4 %	72,4 %	64,0 %	63,4 %	66,2 %	72,7 %	69,0 %
Taux d'exécution des recettes réelles	...sur prév° au stade du BP	105,7 %	99,9 %	103,5 %	122,2 %	108,5 %	105,6 %	107,5 %
	...sur prév° au stade CA	104,8 %	100,7 %	103,2 %	119,1 %	102,4 %	102,5 %	105,4 %

Source : CRC PACA, d'après les documents budgétaires de la collectivité

Le taux d'exécution des recettes de fonctionnement est systématiquement supérieur à 100 %, démontrant une sous-estimation systématique de celles-ci, et ce dès l'élaboration du budget primitif.

Les taux d'exécution des dépenses de fonctionnement au niveau du compte administratif sont de 69 % en moyenne, ce qui est insuffisant puisque les dépenses de fonctionnement sont prévisibles d'une année sur l'autre.

Les taux d'exécution sont meilleurs au regard du budget primitif, ce qui conduit à s'interroger sur la sincérité des décisions modificatives. En effet, au moment de la reprise des résultats excédentaires de fonctionnement au budget supplémentaire, la commune inscrit d'importantes dépenses nouvelles, afin d'équilibrer son budget (par exemple 19 M€ de plus au budget supplémentaire au chapitre 011 « charges à caractère général », pour porter la dotation à 29 M€), qui ne sont que très partiellement consommées (14 M€ en 2024). Ce faisant, la commune peut être regardée comme inscrivant des dépenses fictives, entachant d'insincérité son budget au stade des décisions modificatives.

³⁵ Décret pour l'application de l'article 18 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

Tableau n° 9 : Taux d'exécution du budget d'investissement du budget principal

En %		2019	2020	2021	2022	2023	2024	Taux moyen
Taux d'exécution des dépenses réelles (hors 1644)	...sur prév° au stade BP	70,3 %	72,1 %	63,8 %	56,8 %	48,1 %	60,6 %	60,8 %
	...sur prév° au stade du CA	64,3 %	62,6 %	41,8 %	46,6 %	37,1 %	50,4 %	49,2 %
Taux d'exécution des recettes réelles (hors 1644 et 1068)	...sur prév° au stade du BP	180,7 %	186,4 %	105,6 %	82,2 %	150,4 %	194,3 %	147,6 %
	...sur réal° au stade CA	86,2 %	133,9 %	95,9 %	69,1 %	89,5 %	95,4 %	92,7 %

Source : CRC PACA, d'après les documents budgétaires de la collectivité

Hormis en 2022, les taux d'exécution des recettes d'investissement sont satisfaisants. En revanche, le taux d'exécution moyen des dépenses d'investissement se situe aux alentours de 50 % au stade du compte administratif. Ce constat témoigne d'une prévision budgétaire des projets d'investissement de faible qualité, que la commune doit améliorer.

2.4.4 Un pilotage des autorisations de programme défaillant

Une très faible partie des investissements sont gérés selon la procédure des autorisations de programme / crédits de paiement (AP/CP)³⁶. Ainsi, en 2018 et 2019, respectivement 12 % et 16 % des dépenses d'investissement du budget principal ont été réalisées dans le cadre d'autorisations de programme. De 2020 à 2023, aucune opération n'est concernée par cette procédure de gestion. En 2024, seulement 3 % des dépenses d'investissement sont gérées en AP/CP. Au titre de la période examinée, des opérations d'investissement relevant des budgets annexes « Parking » et « Abattoir » ont également fait l'objet d'une autorisation de programme.

Pour la construction d'un parc de stationnement sur le site de la Providence de 700 places, dont le programme de conception-réalisation a été approuvé par une délibération du conseil municipal du 20 avril 2018, les délibérations du 7 décembre 2018 et 6 décembre 2019 votant la mise en place d'une autorisation de programme pour cette opération mentionnaient un coût de 8,05 M€ HT, entièrement financé par le budget principal (BP). Les subventions d'équipement supportées par le BP de la commune se sont finalement élevées à 9,32 M€ pour cette opération, sans que la délibération déterminant les AP/CP n'ait été mise à jour.

³⁶ Cette procédure fait porter l'engagement sur l'autorisation pluriannuelle et permet de n'inscrire que les crédits nécessaires à la réalisation des paiements à intervenir au cours de l'exercice.

Tableau n° 10 : Financement de la construction d'un parc de stationnement sur le site de la Providence

Année	Crédits de paiement prévus par la délibération du 7 décembre 2018 (en €)	Crédits de paiement prévus par la délibération du 6 décembre 2019 (en €)	Mandatés sur le budget principal (en €)
2018	2 050 146,74	2 050 146,74	1 180 249,20
2019	4 324 853,26	1 500 000,00	1 134 108,50
2020	1 675 000,00	4 000 000,00	5 200 334,92
2021		499 853,26	1 605 819,52
2022			
2023			197 013,27
Total	8 050 000,00	8 050 000,00	9 317 525,41

Source : Délibérations du conseil municipal et comptes administratifs de la collectivité

Le projet de construction d'un nouvel abattoir multi-espèces dans la zone du Moulin du Pré, dont le programme de conception-réalisation a été approuvé par délibération du conseil municipal du 31 janvier 2020, a également fait l'objet d'une autorisation de programme. Une délibération du 27 janvier 2021 a instauré un plan de financement pour ce projet de 9,8 M€ HT, modifiée par une délibération du 27 janvier 2023, portant le coût de l'opération à la somme de 10,72 M€ HT. Le budget principal a pris en charge plus de 40 % du financement. Les délibérations prévoyaient un emprunt de 2 M€ en 2022, reporté les années suivantes et non contracté à date sans que les délibérations aient fait l'objet d'une mise à jour. A la seule lecture de ces délibérations, le plan de financement de ce projet dimensionnant à l'échelle de la commune n'est pas transparent.

Tableau n° 11 : Financement de la construction d'un abattoir dans la zone du Moulin du Pré

Année	Crédits de paiement prévus par la délibération du 27 janvier 2021 (en €)	Crédit de paiement prévus par la délibération du 27 janvier 2023 (en €)	Mandatés sur le budget principal (en €)
2021	2 000 000 € dont 1 200 000 € du BP	2 000 000 € dont 1 200 000 € du BP	
2022	7 800 000 € dont 2 680 000 € du BP	7 800 000 € dont 2 680 000 € du BP	2 190 742,92 €
2023		920 000 € dont 552 000 € du BP	2 241 257,08 €
Total	9 800 000 € dont 3 880 000 € du BP	10 720 000 € dont 4 432 000 € du BP	4 432 000 €

Source : Délibérations du conseil municipal et comptes administratifs de la collectivité

Le programme de la réhabilitation du parking Desmichels, incluant un parc de stationnement enterré de 400 places environ, avec un aménagement paysager en surface, a été approuvé par délibération du 10 décembre 2021. Une délibération du 28 janvier 2022 a voté la mise en place d'une autorisation de programme à hauteur de 7,4 M€, modifiée par une délibération du 7 avril 2023, portant le coût du projet à 13 M€, dont 12,4 M€ devaient être supportés par le budget principal. Les subventions d'équipement supportées par le budget principal de la commune se sont finalement élevées à 12,5 M€ jusqu'à l'exercice comptable 2024, sans actualisation des délibérations votant l'autorisation de programme.

Pour 2025, le budget primitif de la collectivité fait état d'une subvention d'investissement versée par le budget principal de plus de 1,6 M€, ce qui porterait à plus de 14 M€ la somme supportée par le budget principal pour cette opération d'investissement.

Tableau n° 12 : Financement de la réhabilitation du parking Desmichels

Année	Crédits de paiement prévus par la délibération du 28 janvier 2022 (en €)	Crédits de paiement prévus par la délibération du 7 avril 2023 (en €)	Mandatés sur le budget principal (en €)
2022	2 000 000 € dont 2 000 000 € du BP	2 000 000 € dont 2 000 000 € du BP	
2023	5 430 000 € dont 5 430 000 € du BP	5 430 000 € dont 5 430 000 € du BP	4 642 884,79 €
2024		5 570 000 € dont 4 970 000 € du BP	7 907 115,21 €
2025 (prévisionnel)			1 646 651,00
Total	7 430 000 €	13 000 000 € dont 12 400 000 € du BP	12 550 000 € + 1 646 651 €

Source : Délibérations du conseil municipal et comptes administratifs de la collectivité

La comparaison entre les délibérations mettant en place les autorisations de programme pour ces opérations et les sommes mandatées sur le budget principal pour chaque exercice comptable témoigne d'une planification et d'un pilotage budgétaires des investissements de faible qualité et d'une maîtrise fragile du dispositif des autorisations de programme. Les sommes réellement mandatées sont souvent très éloignées des crédits de paiement prévus par les délibérations et pour les deux parcs de stationnement étudiés, les sommes mandatées sur le budget principal dépassent les montants inscrits dans les autorisations de programme adoptées en conseil municipal. De même s'agissant des recettes, les délibérations concernant l'abattoir faisaient état d'un emprunt à hauteur de 2 M€, qui n'a jamais été contracté par la collectivité.

La chambre engage la commune à améliorer la transparence budgétaire de ses investissements, en assurant une programmation budgétaire et un suivi des autorisations de programme de qualité.

2.5 La fiabilité des comptes

2.5.1 Les restes à réaliser de la section d'investissement

Les restes à réaliser (RAR) de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées³⁷ et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu

³⁷ Contrats, conventions, marchés ou bons de commande signés.

à l'émission d'un titre³⁸. Ils sont intégrés, dans le compte administratif, aux résultats de l'exercice et permettent de déterminer au plus juste le besoin de financement éventuel de la section d'investissement à la clôture de l'exercice et la part de l'excédent de fonctionnement qui doit être affecté à sa couverture³⁹. Ils donnent lieu à l'ouverture de crédits de report au budget suivant.

Tableau n° 13 : État des restes à réaliser de la section d'investissement du budget principal

<i>En € et en %</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>RAR dépenses d'équipement (c/20, 21 et 23)</i>	6 464 796	6 249 092	13 847 230	18 518 258	26 237 630	20 946 880
<i>Total dépenses réelles d'investissement</i>	21 737 756	20 902 146	15 443 269	22 622 317	19 454 378	31 781 296
<i>RAR/dépenses d'investissement</i>	30 %	30 %	90 %	82 %	135 %	66 %
<i>RAR subventions d'investissement (c/13)</i>	2 354 438	2 519 849	6 802 993	3 852 413	4 324 383	5 938 890
<i>Total recettes réelles d'investissement</i>	23 714 024	24 589 734	8 853 709	16 758 998	21 013 762	29 179 715
<i>RAR/recettes d'investissement</i>	10 %	10 %	77 %	23 %	21 %	20 %

Source : CRC PACA, d'après les documents budgétaires de la collectivité

Le montant des restes à réaliser progresse de manière très significative depuis 2021 et représentent jusqu'à 135 % des dépenses d'investissement en 2023.

La vérification des pièces justificatives des restes à réaliser au titre de l'année 2024 n'appelle pas d'observation de la chambre.

2.5.2 Le suivi des immobilisations et des amortissements

2.5.2.1 L'actif de la collectivité

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

³⁸ Arrêtés attributifs de subvention, contrats d'emprunts ou réservation de crédits.

³⁹ L'excédent éventuel de fonctionnement doit être affecté en priorité à la couverture du besoin de financement de la section d'investissement après prise en compte des restes à réaliser.

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

Tableau n° 14 : Valorisation du patrimoine communal du budget principal (années paires de la période sous revue)

<i>En €</i>	2018	2020	2022	2024
État de l'actif brut	411 506 463	438 703 073	461 173 265	505 403 488
Valeur brute comptable de l'inventaire de l'ordonnateur	261 900 423	263 675 181	289 870 833	318 942 495
Écart	149 606 040	175 027 892	171 302 432	186 460 993
État de l'actif net	300 900 656	328 017 344	350 485 929	394 715 569
Valeur net comptable de l'inventaire de l'ordonnateur	238 324 530	237 471 255	264 653 034	294 098 158
Écart	62 576 126	90 546 089	85 832 895	100 617 411

Source : CRC PACA, d'après l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable

Si, en réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que les services de la collectivité travaillaient régulièrement avec les services du comptable public sur cette problématique. La chambre observe que les écarts entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'état du comptable sont très importants et en augmentation sur la période.

2.5.2.2 Les amortissements

Les dotations aux amortissements sont, en vertu de l'article L. 2321-2 du CGCT, des dépenses obligatoires, lesquelles n'entraînent pas de décaissements. Elles correspondent à l'usure ou à l'obsolescence des immobilisations de la collectivité.

Si les amortissements sont passés chaque année et sont concordants entre le compte administratif et le compte de gestion, l'état de l'actif du comptable ne fait pas apparaître les amortissements. En effet, les amortissements sont passés globalement mais ne sont pas suivis biens par biens. Cette difficulté trouve sa source dans le libellé mentionné par l'ordonnateur dans la désignation du bien. Ce libellé fait apparaître un numéro de mandat et de facture au lieu d'une désignation de bien rendant de fait impossible son identification. La correcte comptabilisation des amortissements n'a pu donc être vérifiée.

La gestion efficace du patrimoine communal implique une bonne connaissance de ce dernier. La chambre recommande à la commune, en lien avec le comptable public, d'effectuer un travail de fiabilisation de son patrimoine et de procéder aux amortissements.

Recommandation n° 3. : Fiabiliser, en lien avec le comptable public, l'actif de la collectivité et assurer un suivi individualisé des amortissements pour chaque bien.

2.5.3 Le contrôle des régies d'avances et de recettes

La commune compte 23 régies de recettes et/ou d'avance, avec des montants d'encaisse allant jusqu'à 76 000 € (régie de recettes des parkings municipaux).

Aux termes de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales, les régisseurs sont soumis aux contrôles du comptable public et de l'ordonnateur auprès duquel ils sont placés. L'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 relative aux régies du secteur public local pose le principe d'un contrôle quadriennal des régies⁴⁰. Une circulaire de la direction générale des finances publiques du 5 juin 2013 prévoit cependant de proportionner cette périodicité de principe aux enjeux et risques variables de chaque régie. Ainsi, celles présentant des risques devraient être contrôlées au moins tous les deux ans et celles à faibles enjeux devraient faire l'objet d'une vérification au moins tous les six ans.

Le comptable public n'a produit aucun contrôle des régies au titre de la période sous revue, hormis un contrôle conjoint avec les services de la direction départementale des finances publiques (Ddftp) de la régie mixte du guichet unique en août 2023, qualifiée de régie « à enjeux ». Cette régie prolongée⁴¹, qui présente un montant d'encaisse de 70 000 € dont 3 000 € en numéraire (restauration scolaire, garderie périscolaire, activités sportives et artistiques) et une avance d'un montant de 6 500 € (remboursement de prestations aux usagers en cas d'annulation), est l'une des régies les plus importantes de la collectivité en termes de volume financier. À l'occasion de cette vérification, plusieurs recommandations ont été émises par la Ddftp, notamment la mise en place d'un dispositif de contrôle interne de la part de l'ordonnateur, qui n'est pas effectif à date.

En effet, les contrôles du comptable public ne libèrent pas l'ordonnateur de son obligation de contrôler les régies de recettes placées sous sa responsabilité. Cela doit se caractériser par l'élaboration, par l'ordonnateur, d'une cartographie des risques et de fiches de procédure, ainsi que par le déploiement de contrôles de supervision périodiques, formalisés et archivés.

L'ordonnateur doit effectuer des contrôles sur pièces et sur place et s'assurer que le régisseur intervienne seulement pour les opérations prévues dans l'acte constitutif de la régie et que les modalités de fonctionnement sont respectées. Il peut demander au régisseur de lui communiquer les registres comptables et s'assurer de l'encaissement normal des produits. Les contrôles effectués sur place doivent être formalisés par un procès-verbal. La vérification doit

⁴⁰ « Le comptable assignataire doit procéder à la vérification sur place des régisseurs effectuant des opérations pour son compte : tous les quatre ans, sans délai lorsque le contrôle sur pièces fait apparaître des irrégularités ou à l'occasion du changement de régisseur ».

⁴¹ La régie prolongée est un aménagement du principe de recouvrement spontané des recettes par un régisseur. Elle permet à ce dernier d'adresser une relance à un usager lorsque le règlement au comptant n'a pas été effectué spontanément à la régie. Cette demande ne doit pas être confondue avec la lettre de relance prévue à l'article L. 1617-5 du CGCT dont l'envoi est assuré par le comptable public.

porter sur la tenue de la comptabilité, la justification des soldes des comptes, le classement des pièces justificatives, ainsi que leur régularité, et le respect de la périodicité des versements.

Recommandation n° 4. : Mettre en place, au sein de la commune, un dispositif de contrôle interne formalisé afin de couvrir les risques liés au fonctionnement des régies de recettes et d'avance, conformément à l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales.

3 LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE

3.1 Le périmètre de l'analyse financière

Selon les données contenues dans les budgets primitifs 2025, outre son budget principal (de l'ordre de 92,1 M€ en 2025), la commune de Gap compte cinq budgets annexes pour gérer de manière individualisée les services publics industriels et commerciaux suivants : les parkings municipaux (4,6 M€) ; l'abattoir municipal (0,6 M€) ; l'espace culturel « le Quattro » (0,7 M€) ; l'eau (1,4 M€) et la régie d'information urbaine (2,6 M€).

La commune comptait un budget annexe dédié à la gestion de l'eau en 2018 et 2019. En 2020, la communauté d'agglomération Gap Tallard Durance a exercé la compétence en lieu et place de la commune, conformément aux dispositions de la loi du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République, avant qu'une convention de délégation de compétence, approuvée par le conseil municipal, ne soit conclue entre la communauté d'agglomération et la collectivité, valable jusqu'au 31 décembre 2027. Le budget annexe dédié à la gestion de l'eau a donc été de nouveau créé à compter du 1^{er} janvier 2021, par une délibération du 27 novembre 2020.

Le budget annexe dédié à la régie d'information urbaine a été créé par délibération du 24 mars 2022 afin de reprendre en régie la gestion du mobilier urbain dédié à l'information et la communication.

Compte tenu du poids modeste des budgets annexes dans le total des recettes de fonctionnement, l'analyse financière de la chambre porte exclusivement sur le budget principal de la commune, qui représente 94 % des recettes de fonctionnement en 2024.

3.2 Une capacité d'autofinancement importante du fait de recettes fiscales très importantes

3.2.1 Les recettes fiscales importantes au regard des charges de gestion permettent de dégager une forte capacité d'autofinancement

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) est la différence entre les produits et les charges de gestion de la commune (hors le paiement des intérêts de la dette). Il permet de caractériser les ressources dégagées par le fonctionnement courant de collectivité. L'EBF de la commune est stable sur la période, et s'établit en moyenne à 14,8 millions d'euros (M€). En 2018, il représente 27,4 % des produits de gestion et 24,1 % en 2024 ; les charges de gestion ayant connu une augmentation légèrement plus dynamique que les produits au titre de la période examinée.

La capacité d'autofinancement (CAF) brute, qui correspond à la différence entre les recettes et les dépenses réelles de fonctionnement (y compris les intérêts de la dette et les charges et produits exceptionnels), traduit la capacité de la commune à financer, par son fonctionnement, le remboursement de la dette en capital, ainsi qu'au moins une partie de ses dépenses d'investissement.

Son montant est resté stable au titre de la période examinée, et s'établit en moyenne à 14,2 M€. Elle représentait 26,3 % des produits de gestion en 2018 et 22,9 % en 2024, soit un niveau très important. La CAF brute a permis de couvrir le remboursement de l'annuité en capital de la dette. La commune a ainsi pu dégager une capacité d'autofinancement nette très importante, de l'ordre de 10 M€ annuels, pour contribuer ainsi au financement de ses investissements.

Tableau n° 15 : Formation de la capacité d'autofinancement de la commune

<i>en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
= Produits de gestion (A)	55 619 977	53 029 217	52 646 800	54 400 602	56 405 223	58 499 638	61 829 545
= Charges de gestion (B)	40 367 402	39 687 890	37 924 309	39 841 411	41 449 405	42 222 605	46 943 758
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	15 252 576	13 341 327	14 722 491	14 559 191	14 955 817	16 277 033	14 885 787
<i>en % des produits de gestion</i>	27,4 %	25,2 %	28,0 %	26,8 %	26,5 %	27,8 %	24,1 %
+/- Résultat financier	- 612 983	- 585 268	- 666 873	- 561 998	- 557 735	- 728 433	- 716 958
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains	0	161 520	66 035	107 744	72 581	0	0
+/- Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs	- 30 151	- 105 219	- 656	- 86 832	- 11 659	- 22 486	- 33 940
= CAF brute	14 609 442	12 812 360	14 120 996	14 018 106	14 459 005	15 526 113	14 134 889
<i>en % des produits de gestion</i>	26,3 %	24,2 %	26,8 %	25,8 %	25,6 %	26,5 %	22,9 %
- Annuité en capital de la dette	4 959 897	5 193 674	5 571 655	5 865 292	5 391 999	5 400 280	5 467 819
= CAF nette ou disponible (C)	9 649 545	7 618 686	8 549 341	8 152 813	9 067 006	10 125 833	8 667 070

Source : CRC PACA, d'après les comptes de gestion de la collectivité de 2018 à 2024.

3.2.2 L'évolution des produits et des charges de gestion

3.2.2.1 Des produits de gestion, notamment fiscaux, dynamiques

Les produits de gestion, de l'ordre de 55,6 M€ en 2018, se sont élevés à 61,8 M€ en 2024, en raison notamment d'une forte augmentation des ressources fiscales propres (24 % entre 2018 et 2024).

Tableau n° 16 : Évolution des produits de gestion

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Var. 2018/2024	Var. annuelle moyenne
<i>Ressources fiscales propres</i>	32 188 245	32 903 701	33 607 773	35 063 813	36 517 672	38 330 298	39 875 937	23,9 %	3,6 %
+ <i>Fiscalité reversée</i>	6 029 562	4 399 593	4 357 298	4 498 218	4 391 977	4 459 537	5 416 508	- 10,2 %	- 1,8 %
= <i>Fiscalité totale (nette)</i>	38 217 806	37 303 294	37 965 071	39 562 031	40 909 648	42 789 834	45 292 444	18,5 %	2,9 %
+ <i>Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels*)</i>	8 126 348	5 815 999	4 965 554	5 433 164	6 168 159	6 695 235	6 932 947	- 14,7 %	- 2,6 %
+ <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	9 144 644	9 590 429	9 631 587	9 106 772	9 227 498	9 014 568	9 604 154	5,0 %	0,8 %
+ <i>Production immobilisée, travaux en régie</i>	131 179	319 496	84 588	298 635	99 917	0	0	ns	- 100,0 %
= <i>Produits de gestion (A)</i>	55 619 977	53 029 217	52 646 800	54 400 602	56 405 223	58 499 638	61 829 545	11,2 %	1,8 %

Source : Comptes de gestion de la collectivité de 2018 à 2024.

Les impôts directs locaux

La suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRp)⁴² a engendré la mise en œuvre d'un nouveau schéma de financement des communes, entré en vigueur le 1^{er} janvier de l'année 2021. Depuis cette date, les communes ne perçoivent plus les produits issus de la THRp⁴³. Cette perte de ressources est toutefois compensée à l'euro près par le transfert à leur profit de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB)⁴⁴.

⁴² L'article 16 de la loi de finances pour 2020 a instauré la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales. Cette suppression, amorcée par la loi de finances pour 2018, s'étale progressivement, jusqu'à 2023. Pour les 80 % des foyers les plus modestes (au sens de leurs revenus fiscaux), la baisse de la taxe d'habitation a été portée à 30 % en 2018, 65 % en 2019 pour une suppression complète en 2020. Pour les 20 % des foyers restants, les mêmes baisses successives s'étalent de 2021 à 2023 (suppression complète au 1^{er} janvier 2023).

⁴³ Si environ 80 % des foyers fiscaux n'acquittent plus de taxe d'habitation sur leur résidence principale depuis 2020, les 20 % restants seront progressivement exonérés à compter de 2021 et jusqu'en 2023. Le produit de la taxe d'habitation acquitté par ces redevables en 2021 et en 2022 est perçu par l'État et non plus par les collectivités.

⁴⁴ Le montant transféré de TFB n'est toutefois pas nécessairement équivalent au montant de la THRp. Afin de garantir à toutes les communes une compensation égale au montant de THRp supprimée, un dispositif a été mis en place par l'application d'un « coefficient correcteur ». En l'espèce, la commune de Gap, qui est surcompensée, voit son produit de taxe réduit par l'effet du coefficient correcteur.

Tableau n° 17 : Produits de la fiscalité provenant de la taxe foncière sur les propriétés bâties avant 2021

<i>En milliers d'euros</i>	2018	2019	2020
<i>Base fiscale nette</i>	51 495	53 115	54 172
<i>Taux d'imposition voté par la commune</i>	35,76 %	35,76 %	35,76 %
<i>Produits de la taxe</i>	18 404	18 999	19 376

Source : Direction générale des finances publiques

Tableau n° 18 : Produits de la fiscalité provenant de la taxe foncière sur les propriétés bâties, après mise en œuvre du mécanisme de compensation

<i>En milliers d'euros</i>	2021	2022	2023	2024
<i>Base fiscale nette</i>	54 137	56 324	59 862	62 424
<i>Taux d'imposition voté par la commune augmenté du taux voté par le département⁴⁵</i>	61,86 %	61,86 %	61,86 %	61,86 %
<i>Produits de la taxe avant correction</i>	33 493	34 837	37 023	38 608
<i>Produits de la taxe après correction</i>	30 298	31 513	33 491	34 925

Source : Direction générale des Finances publiques

Avec des taux de fiscalité stables, les produits provenant de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB) se sont accrus, nonobstant l'application du coefficient correcteur à compter de l'année 2021. Outre la progression en volume des bases d'imposition⁴⁶, la commune a bénéficié de la revalorisation forfaitaire des bases fiscales par les lois de finances pour 2022, 2023 et 2024, respectivement à hauteur de 3,4 % en 2022, 7,1 % en 2023 et 3,9 % en 2024. Les prévisions 2025 s'établissent à plus de 35 M€, soit une légère hausse par rapport à 2024, sous l'effet de la revalorisation forfaitaire fixé par l'État à 1,017 %.

Les recettes liées à la taxe foncière sur les propriétés non bâties sont plus modestes et ont peu évolué sur la période examinée, avec un taux d'imposition stable de 129,95 %.

Les recettes liées à la taxe d'habitation, qui ne concerne que les résidences secondaires (THrs) et les logements vacants à compter de 2021 compte tenu de la réforme exposée ci-dessus, sont également de moindre importance que celles liées à la TFB. Elles ont logiquement chuté de 11 millions d'euros à 1 million d'euros en 2021 (perception de la THrp résiduelle par l'État à compter de cette date). Le taux d'imposition voté par la commune (19,22 %) est resté inchangé au cours de la période examinée.

⁴⁵ Compte tenu de la réforme du financement des collectivités locales, la part de la taxe foncière sur le bâti relevant du département est désormais prélevée au profit des communes. Aussi, il convient d'ajouter le taux du département (26,10%) au taux communal (35,76 %) pour fixer le taux de la taxe foncière sur le bâti, soit $26,10 + 35,76 \% = 61,86 \%$.

⁴⁶ La base d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties est égale à la moitié de la « valeur locative cadastrale ». Cette dernière correspond à un loyer annuel théorique que le propriétaire pourrait tirer du bien s'il était loué. Ce loyer est ensuite actualisé et revalorisé chaque année. L'abattement forfaitaire de 50 % permet de prendre en compte les frais de gestion, d'assurance, d'amortissement, d'entretien et de réparation. Le taux d'imposition est voté par la commune. Le produit de l'impôt résulte de la multiplication des bases par le taux. Lorsque de nouvelles propriétés sont bâties sur le territoire de la commune, elles constituent autant de nouvelles bases d'imposition.

Si la chambre observe que les taux de la fiscalité locale n'ont pas évolué au titre de la période sous revue, ceux-ci demeurent très supérieurs aux taux moyens des communes de la même strate et expliquent donc l'importance des recettes fiscales.

Tableau n° 19 : Éléments de comparaison des taux de fiscalité en 2024

	Taux de la commune	Taux moyens communaux au niveau national	Taux moyens communaux au niveau départemental	Taux moyen des communes de la même strate
<i>Taxe foncière bâtie</i>	61,86 %	39,74 %	55,45 %	40,27 %
<i>Taxe foncière non bâtie</i>	129,95 %	51,08 %	112,27 %	54,83 %
<i>Taxe d'habitation</i>	19,22 %	23,88 %	21,39 %	22,98 %

Source : Direction générale des finances publiques

3.2.2.2 Des charges de gestion contenues jusqu'en 2023

Les charges de gestion, de l'ordre de 40,3 M€ en 2018, se sont élevés à 46,9 M€ en 2024. Cette progression provient d'une augmentation des charges à caractère général et, dans une moindre mesure, des charges de personnel.

Tableau n° 20 : Évolution des charges de gestion

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Var.	Var. annuelle moyenne
<i>Charges à caractère général</i>	9 117 328	9 982 729	8 838 807	9 988 817	11 087 999	10 734 253	14 279 705	56,6 %	7,8 %
<i>+ Charges de personnel</i>	22 595 749	22 841 245	22 390 331	22 569 599	23 246 323	24 017 043	24 824 340	9,9 %	1,6 %
<i>+ Subventions de fonctionnement (dont subventions exceptionnelles*)</i>	6 109 703	5 906 656	5 810 535	6 178 000	5 830 884	6 155 578	6 201 898	1,5 %	0,2 %
<i>+ Autres charges de gestion (dont charges exceptionnelles réelles*)</i>	2 544 622	957 260	884 636	1 104 995	1 284 200	1 315 731	1 637 815	- 35,6 %	- 7,1 %
= Charges de gestion (B)	40 367 402	39 687 890	37 924 309	39 841 411	41 449 405	42 222 605	46 943 758	16,3 %	2,5 %

Source : Comptes de gestion de la collectivité de 2018 à 2024.

Les charges à caractère général

Les charges à caractère général ont augmenté de 57 % entre 2018 et 2024. Les postes « énergie électricité » et « combustibles » qui sont responsables de cette progression. Entre 2018 et 2024, le compte 60612 « énergie électricité » a augmenté de 155 % notamment en passant de 1,3 M€ en 2023 à 3,7 M€ en 2024 (175 %). Le compte 60621 « combustibles » a augmenté quant à lui entre 2018 et 2024 de plus de 1 M€, passant de 815 888 € à 1 857 042 €, soit une augmentation de 127 %.

Les charges de personnel

Les dépenses de personnel sont restées stables entre 2018 et 2022 et s'établissaient, en 2022, à 22,5 M€. Elles ont augmenté à compter de 2022, pour atteindre 24,8 M€ en 2024. L'augmentation de la masse salariale à des causes multiples. Certaines sont extérieures à la commune et s'imposent à elle, comme l'augmentation du point d'indice des fonctionnaires⁴⁷, décidée par l'État et qui s'applique obligatoirement aux agents de la commune, d'autres relèvent de choix ou de nécessité pour la commune, tels que le recrutement et le niveau de rémunération des agents contractuels ; ces derniers ayant contribué à l'augmentation des dépenses de personnel.

L'absence de données fiables sur les effectifs de la collectivité ne permet cependant pas de mesurer précisément les évolutions de personnel et, partant, de la masse salariale. En tout état de cause, l'augmentation reste maîtrisée. En 2023, les charges de personnel de la commune représentaient 55,8 % des charges de gestion, alors que ce taux s'établit à 58,9 % pour les communes de la même strate⁴⁸. Toutefois, l'analyse de la masse salariale de la commune commande de tenir compte des recettes encaissées au titre de la mutualisation du personnel avec la communauté d'agglomération, qui s'élèvent en 2024 à 1,2 M€, nettes des charges.

3.2.3 Un financement des investissements au moyen des ressources propres

Entre 2018 et 2024, la commune a réalisé 78 M€⁴⁹ de dépenses d'équipement et versé 31 M€ de subventions d'équipement, dont 26 M€ à ses budgets annexes gérant des SPIC, soit un total de 109 M€.

Ces dépenses ont été quasi intégralement couvertes par le financement propre de la commune (CAF nette, produits de cessions, subventions...) qui s'est élevé à 106 M€ sur la période.

La collectivité a malgré cela procédé à 27 M€ d'emprunts nouveaux (correspondant au montant versé aux budgets annexes gérant des SPIC), pour lesquels la commune s'acquitte des charges d'intérêts, et qui sont venus en grande partie abonder un fonds de roulement (23,8 M€) déjà très important.

⁴⁷ Le point d'indice de la fonction publique a été augmenté de 3,5 % le 1^{er} juillet 2022 et 1,5 % le 1^{er} juillet 2023.

⁴⁸ Source : Les finances publiques : [Ccl-Loc - Fiche détaillée](#)

⁴⁹ La commune a notamment procédé à la construction d'une liaison routière entre le quartier de Sainte Marguerite et celui de Patac, permettant de désenclaver les quartiers Beauregard et Sainte-Marguerite et de désengorger l'accès au centre-ville. Elle a également procédé à la rénovation du viaduc de Buzon, fermé depuis 2013, permettant sa réouverture aux piétons et cyclistes en 2025. Elle a par ailleurs rénové et modernisé ses écoles et entrepris des travaux de voirie.

Tableau n° 21 : Financements des investissements

en €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Cumul sur la période
= CAF nette ou disponible (C)	9 649 545	7 618 686	8 549 341	8 152 813	9 067 006	10 125 833	8 667 070	61 830 294
Dont Produits de cession	220 000	2 233 976	20 540	170 385	8 412 150	333 300	450 911	11 841 262
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	3 577 168	6 773 427	4 766 912	5 566 028	12 165 306	5 732 384	5 693 302	44 274 527
= Financement propre disponible (C+D)	13 226 713	14 392 113	13 316 253	13 718 842	21 232 312	15 858 217	14 360 372	106 104 822
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement	99,2 %	97,2 %	207,2 %	186,7 %	340,5 %	135,6 %	78,7 %	
- Dépenses d'équipement	13 337 822	14 801 735	6 426 211	7 346 930	6 235 868	11 693 781	18 243 050	78 085 397
- Subventions d'équipement	2 335 764	1 886 909	6 519 601	2 261 870	2 558 921	7 719 506	7 943 615	31 226 186
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	0	8 000 000	0	0	8 000 000
- Participations et inv. financiers nets	0	31 384	- 8 060 328	54 944	349 000	- 75 000	0	- 7 700 000
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	- 177 028	- 274 073	0	0	0	0	0	- 451 101
+/- Variation autres dettes et cautionnements	244 510	15 478	12 404	-25	0	-1 786	-4 836	265 745
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 2 514 356	- 2 069 320	8 418 365	4 055 123	4 088 523	- 3 478 284	- 11 821 456	- 3 321 405
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	- 8 279	- 64 330	52 921	33 895	- 63 410	232 670	183 467
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 2 514 356	- 2 077 599	8 354 035	4 108 044	4 122 419	- 3 541 694	- 11 588 786	- 3 137 937
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	3 000 000	3 000 000	3 000 000	3 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000	27 000 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	485 644	922 401	11 354 035	7 108 044	9 122 419	1 458 306	- 6 588 786	23 862 063

Source : CRC PACA d'après les comptes de gestion 2018 à 2024.

3.2.4 Un fonds de roulement et une trésorerie pléthoriques

3.2.4.1 L'endettement a diminué

L'encours de la dette du budget principal est en diminution constante sur la période et passe de 45 M€ en 2018 à 36 M€ en 2024.

Tableau n° 22 : La dette et la capacité de désendettement de la commune

<i>Principaux ratios d'alerte</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Encours de dette du budget principal au 31 décembre</i>	45 782 293	43 573 141	40 989 081	38 123 814	37 731 815	37 333 321	36 870 337
<i>Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)</i>	3,1	3,4	2,9	2,7	2,6	2,4	2,6

Source : CRC PACA, d'après les comptes de gestion 2018 à 2024

Si la commune consacrait l'intégralité de sa CAF brute au seul remboursement de sa dette, déduction faite de sa trésorerie et sans recourir à de nouveaux emprunts, il lui faudrait 2,6 ans pour se désendetter. Sa capacité de désendettement caractérise un endettement maîtrisé. Par ailleurs l'encours de la dette ne comporte aucun emprunt à risque.

3.2.4.2 Le fonds de roulement et la trésorerie représente près d'une année de charges courantes

Le fonds de roulement de la commune progresse jusqu'en 2023 pour atteindre un niveau très élevé de 50 243 917 €, représentant 427 jours de charges courantes. Il diminue en 2024 à la suite d'un prélèvement et s'élève à 43 655 131 €, représentant 334 jours de charge courantes, restant ainsi à un niveau très élevé.

Tableau n° 23 : FDR/BFR/trésorerie

<i>au 31 décembre en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Fonds de roulement net global</i>	19 522 206	20 444 607	31 798 643	39 663 193	48 785 611	50 243 917	43 655 131
<i>- Besoin en fonds de roulement global</i>	154 674	1 349 753	3 020 540	3 761 204	4 488 218	4 122 178	3 694 337
=Trésorerie nette	19 367 532	19 094 854	28 778 103	35 901 988	44 297 393	46 121 739	39 960 794
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	171,9	172,5	272,2	324,3	384,9	391,9	306,0

Source : CRC PACA, d'après compte de gestion 2018 à 2024

Au titre de la période examinée, la trésorerie a oscillé entre 172 jours et 392 jours de charges courantes en 2023, soit un niveau très élevé.

Au final, l'analyse de la situation financière de la commune démontre que ces recettes, notamment issues de la fiscalité, sont supérieures à ses besoins, entraînant une CAF significative et un fonds de roulement très élevé. Ce constat doit conduire la collectivité à s'interroger sur son niveau de fiscalité.

3.2.5 Le financement des opérations d'équipement relevant des budgets annexes

L'article L. 2224-1 du CGCT prévoit que les budgets des services publics industriels et commerciaux (SPIC) communaux doivent être équilibrés en recettes et en dépenses. Ils doivent être financés par les recettes liées à l'exploitation de leur activité (redevances, tarification usager) qui se trouve dans le champ concurrentiel, et non par les contribuables locaux. En conséquence de ce principe, l'article L. 2224-2 du CGCT interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des SPIC. Ce principe connaît toutefois des assouplissements prévus par la loi dans trois cas de figure :

si les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ;

si le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ;

si la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.

La décision de la collectivité de financer un SPIC doit faire l'objet, à peine de nullité, d'une délibération motivée du conseil municipal. Cette délibération doit fixer les règles de calcul, les modalités de versement des dépenses du service prises en charge et les exercices comptables auxquels ils se rapportent. En aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement.

Au titre de la période examinée, la commune a financé à plusieurs reprises, sur son budget principal, des opérations d'investissement relevant des budgets annexes « parking »⁵⁰ et « abattoir municipal »⁵¹, pour un montant total de plus de 26 M€. Le parc de stationnement de la Providence a été financé intégralement par le budget principal de la commune, la réhabilitation du parking Desmichels a été financé presque intégralement par le budget principal et l'abattoir multi-espèces a quant à lui été financé par le budget principal à hauteur de 40 %.

⁵⁰ CE, 2 avril 1997, n° 124883, Commune de Montgeron : « Considérant que le service du stationnement payant hors de la voie publique a le caractère d'un service public industriel et commercial ».

⁵¹ Tribunal des conflits, n° C3529 du 15 janvier 2007 : « Considérant que la gestion et l'exploitation des abattoirs municipaux présentent le caractère de service public industriel et commercial ».

Tableau n° 24 : Subventions d'équipement versées par le budget principal aux budgets annexes

Exercice comptable	Budget annexe bénéficiaire	Objet de l'opération subventionnée	Montant de la subvention mandatée
2024	Parking	Construction du parking Desmichels	7 907 115,21
2023	Parking	Construction d'un parc de stationnement sur le site de la Providence	197 013,27
2023	Parking	Construction du parking Desmichels	4 642 884,79
2023	Abattoir	Construction d'un nouvel abattoir	2 241 257,08
2022	Abattoir	Construction d'un nouvel abattoir	2 190 742,92
2021	Parking	Construction d'un parc de stationnement sur le site de la Providence	1 605 819,52
2020	Parking	Construction d'un parc de stationnement sur le site de la Providence	5 200 334,92
2019	Parking	Construction d'un parc de stationnement sur le site de la Providence	1 134 108,50
2018	Parking	Construction d'un parc de stationnement sur le site de la Providence	1 180 249,20

Source : CRC PACA, d'après les documents produits par la collectivité, corroboré par les comptes administratifs (compte 2041642 en M14 puis 20415342 en M57 pour le budget principal et compte 1314 pour les budgets annexes bénéficiaires).

La collectivité n'a jamais adopté de délibération motivée qui exposerait les motifs de la dérogation au principe d'interdiction de financement des SPIC⁵². Par ailleurs, les usagers des SPIC en cause n'ont contribué dans aucune mesure au financement des projets d'investissement. Aucun emprunt n'a été contracté au titre de la période examinée par ces budgets annexes, mais des emprunts ont été contractés sur le budget principal à hauteur de 27 M€.

Le modèle choisi par la collectivité pour le financement de ces investissements est donc irrégulier. L'irrégularité concerne aussi bien les écritures comptables afférentes dans les budgets primitifs et les comptes administratifs du budget principal que celles du budget annexe concerné.

Par voie de conséquence, sont également irréguliers les tarifs des redevances fixés pour ces services publics, qui se retrouvent sous-évalués⁵³. La collectivité doit transférer la charge de ses investissements sur les budgets annexes concernés et démontrer, le cas échéant et au moyen d'une délibération motivée, que ces investissements ne peuvent être financés sans une augmentation excessive des tarifs justifiant ainsi une prise en charge par le budget principal, pour le seul montant strictement nécessaire à l'évitement d'une hausse excessive des tarifs pour les usagers de ces services publics.

⁵² Seules des délibérations votant la mise en place d'AP/CP sont prises.

⁵³ CE, 9 novembre 1988, commune de Piseux, n° 79694 ; CE, 14 avril 1995, consorts Dulière, n° 126204.

4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

4.1 Un suivi des effectifs lacunaire

La commune n'a pas systématiquement satisfait à l'obligation en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2021 d'établir un rapport social unique (RSU) en lieu et place des bilans sociaux. Seul le RSU de 2023 a été présenté à l'assemblée délibérante, après avis du comité social territorial. En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à présenter chaque année le RSU conformément aux exigences légales posées aux articles L. 231-1 et suivants du code général de la fonction publique.

Par ailleurs, aucun tableau des emplois⁵⁴ et des effectifs n'a pu être produit avant 2024. Le rapprochement des données complétées dans les états annexés des documents budgétaires sont les seules données disponibles pour les exercices 2018 à 2023. Pour l'exercice 2024, le tableau des emplois et des effectifs n'est pas concordant avec les données contenues dans les annexes budgétaires.

Tableau n° 25 : Emplois budgétaires et effectifs de la commune

	Annexe compte administratif emplois budgétaires	Annexe compte administratif effectifs pourvus ETPT	Tableau des emplois budgétaires	Tableau des effectifs pourvus	Différence emplois budgétaires CA/Tableau des emplois	Différence emplois/ effectifs CA	ETPT fichiers paie
2018	728	599,9	NC	NC		128,1	574,93
2019	670	570,08	NC	NC		99,92	582,43
2020	662	599,5	NC	NC		62,5	573,5
2021	661	608	NC	NC		53	519,26
2022	688	610	NC	NC		78	510,97
2023	669	631	NC	NC		38	563,13
2024	638	614	662	631	-24	24	577,70

Source : CRC PACA d'après les comptes administratifs de 2018 à 2024 et documents produits par la commune.

⁵⁴ Le tableau des emplois correspond à l'effectif cible de la collectivité. Il retrace les emplois créés par la collectivité conformément à l'article L. 313-1 du code général de la fonction publique qui dispose que « Les emplois de chaque collectivité (...) sont créés par l'organe délibérant de la collectivité (...). La délibération précise le grade ou, le cas échéant, les grades correspondant à l'emploi créé. (...). Elle indique, le cas échéant, si l'emploi peut également être pourvu par un agent contractuel territorial. Dans ce dernier cas, elle indique le motif invoqué, la nature des fonctions, les niveaux de recrutement et de rémunération de l'emploi créé. Aucune création d'emploi ne peut intervenir si les crédits disponibles au chapitre budgétaire correspondant ne le permettent. »

La collectivité doit respecter les dispositions de l'article L. 313-1 du code général de la fonction publique (CGFP) et fiabiliser le suivi de ses effectifs, à plus forte raison au regard de la mutualisation avec l'EPCI de rattachement. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique que la collectivité a commandé un module complémentaire sur son progiciel de gestion des ressources humaines afin de fiabiliser pour l'avenir les données relatives aux emplois et aux effectifs ; ces données étant suivies avant 2024 sur un tableur informatique.

4.2 Le temps de travail des agents marqué par des irrégularités

4.2.1 Le règlement général

Les articles L. 611-1 et L. 611-2 du CGFP portent sur la définition, la durée et l'aménagement du temps de travail des agents territoriaux. Le temps de travail annuel des agents est fixé à 1 607 heures. L'aménagement du temps de travail au sein de la commune a été approuvé par une délibération du 14 décembre 2001, modifiée par une délibération du 25 juin 2021 pour tenir compte de la suppression des régimes dérogatoires en vigueur dans la fonction publique territoriale. Cette dernière délibération a par ailleurs supprimé à compter du 1^{er} janvier 2022 les congés « extralégaux » jusque-là accordés⁵⁵.

La commune ne dispose pas d'un système automatisé de contrôle du temps de travail. Le contrôle se fait par le biais d'un tableau complété au sein de chaque direction. La commune a, par délibération du 5 avril 2024, mis en place la semaine de quatre jours et le régime des horaires variables, ce qui complique le contrôle du temps de travail. L'absence d'un dispositif fiable de contrôle des horaires ne permet pas à l'administration de s'assurer de l'accomplissement de cette durée légale par ses agents, alors même que les cycles de travail sont très souples.

4.2.2 Les heures supplémentaires

Les heures supplémentaires sont des heures effectuées à la demande du chef de service en dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail. Elles ne peuvent concerner que des agents de catégories B et C et donnent lieu en priorité à un repos compensateur ou à défaut à une indemnisation⁵⁶.

Leur règlement est subordonné à l'approbation par l'assemblée délibérante d'une liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires. La délibération du 28 septembre 2018 fixant le cadre du régime indemnitaire applicable au sein de la commune prévoit la possibilité d'effectuer des heures supplémentaires. Une délibération relative aux modalités de rémunération des heures supplémentaires a été adoptée le

⁵⁵ Journée du Maire, récupération d'un jour férié s'il coïncide avec un jour de repos hebdomadaire.

⁵⁶ La circulaire du ministre délégué aux libertés locales en date du 11 octobre 2002 indique que la compensation peut être réalisée en tout ou partie sous la forme d'un repos compensateur.

20 avril 2018, complétée par une délibération du 2 février 2024 relative à l'encadrement des heures supplémentaires, mais aucune délibération ne liste les emplois impliquant la réalisation effective d'heures supplémentaires. La chambre recommande à la commune d'adopter une nouvelle délibération afin de lister de manière précise les emplois concernés, conformément à la réglementation⁵⁷.

Tableau n° 26 : Heures supplémentaires et complémentaires⁵⁸ entre 2018 et 2024

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Nombre d'heures indemnisées</i>	10 215	8 875	8 108	9 884	11 109	12 554	15 268
<i>Montant des indemnités en €</i>	197 099	173 928	172 096	202 153	238 173	249 279	322 452

Source : CRC d'après les fiches de paie

Le nombre d'heures supplémentaires a progressé d'un tiers sur la période sous revue. L'augmentation est significative entre 2023 et 2024 ; la progression étant de 22 % pour le nombre d'heures effectuées et de 29 % pour le coût financier engendré. La commune justifie cette augmentation par l'organisation d'événements sportifs et culturels d'envergure (Rallye de Monte-Carlo, Tour de France cycliste par exemple), dont l'impact sur la mobilisation du personnel a été significatif.

Leur indemnisation prend la forme d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). En application du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 modifié, leur versement est subordonné à la mise en œuvre d'un moyen de contrôle automatisé des horaires de travail, sauf pour les personnels exerçant hors de leurs locaux de rattachement et les sites comprenant un effectif inférieur à dix agents. Dans ces cas, un décompte déclaratif est possible à condition qu'il soit contrôlable. Le décret précité limite le nombre d'heures supplémentaires à 25 heures par mois (300 heures par an), sauf dérogation.

La commune ne dispose pas d'un système automatisé permettant de vérifier le décompte des heures effectivement travaillées. Depuis la mise en place des horaires variables instaurés par délibération du 5 avril 2024, la collectivité a créé un fichier permettant aux agents d'indiquer leurs horaires de travail quotidiennement. Ce tableau est consulté et contrôlé par la hiérarchie de l'agent mais ne permet pas de garantir l'exactitude des données complétées.

La chambre recommande à la commune de mettre en place un système de contrôle du respect effectif de la durée légale de travail des agents, comportant un système de contrôle automatisé des horaires de travail supplémentaires, conformément aux dispositions du décret du 14 janvier 2002. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'engage à étudier la mise en place d'un système automatisé du contrôle du temps de travail. La chambre rappelle qu'il s'agit d'une obligation et non d'une simple faculté laissée à l'appréciation de la collectivité.

⁵⁷ Article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991.

⁵⁸ Les heures supplémentaires concernent les agents à temps complet et les heures complémentaires, les agents à temps non complet.

Recommandation n° 5. : Mettre en place un système automatisé de contrôle du temps de travail conformément aux dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

4.2.3 Les astreintes

La définition d'une astreinte est précisée à l'article 2 du décret n° 2005-542 du 19 mai 2005 relatif aux modalités de la rémunération ou de la compensation des astreintes et des permanences dans la fonction publique territoriale : « *Une période d'astreinte s'entend comme une période pendant laquelle l'agent, sans être à la disposition permanente et immédiate de son employeur, a l'obligation de demeurer à son domicile ou à proximité afin d'être en mesure d'intervenir pour effectuer un travail au service de l'administration, la durée de cette intervention étant considérée comme un temps de travail effectif ainsi que, le cas échéant, le déplacement aller et retour sur le lieu de travail.* ».

L'article 5 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale prévoit que « l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement détermine, après avis du comité technique compétent, les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés ».

Le régime des astreintes a été institué par une délibération du 20 avril 2018. Cette délibération liste les cadres d'emplois pouvant être concernés par les astreintes, mais pas précisément les emplois concernés.

Tableau n° 27 : Volume financier des astreintes entre 2018 et 2024

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Coût des astreintes en €</i>	115 640	100 637	122 936	106 598	105 375	111 791	107 182

Source : CRC PACA, d'après les fiches de paie

Le coût des astreintes reste stable sur la période examinée et s'établit en moyenne à 110 000 € par an.

La chambre recommande à la collectivité d'adopter une nouvelle délibération afin de lister les emplois concernés, conformément à la réglementation en vigueur.

Recommandation n° 6. : Adopter une délibération qui liste les emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires et adopter une délibération qui liste les emplois concernés par les astreintes.

4.2.4 Le régime des autorisations spéciales d'absence

Les autorisations spéciales d'absence (ASA), distinctes des congés annuels, sont des jours d'absence accordés exceptionnellement aux agents publics (fonctionnaires titulaires et stagiaires, à temps complet et non complet, ainsi qu'aux agents contractuels de droit public) à l'occasion de certains événements professionnels ou familiaux.

L'article L. 622-1 du code général de la fonction publique dispose que les agents publics bénéficient d'autorisations spéciales d'absence liées à la parentalité, notamment les autorisations d'absence prévues à l'article L. 1225-16 du code du travail, et à l'occasion de certains événements familiaux.

La commune a établi en 2010 un « guide repère des agents territoriaux », qui détaille, entre autres, le régime des autorisations d'absence en vigueur au sein de la collectivité. Ce guide a vocation à être remplacé par une « pochette d'accueil » à destination des nouveaux arrivants qui inclura toutes les informations utiles.

Toutefois, la commune doit adopter une délibération sur le régime des ASA qu'elle entend mettre en œuvre au profit de ses agents, après avoir recueilli l'avis du comité social territorial. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune s'est engagée à délibérer sur cette pratique dans les plus brefs délais.

4.3 Des indemnités dépourvues de base légale

L'assemblée délibérante de la collectivité fixe les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires dans le respect du principe de parité, le régime indemnitaire arrêté ne devant pas être plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'État exerçant des fonctions équivalentes⁵⁹.

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a créé le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), applicable aux fonctionnaires de l'État et aux cadres d'emploi équivalents de la fonction publique territoriale, en vertu du principe de parité. Ce régime indemnitaire comprend deux parts : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) liée au poste de l'agent et à son expérience professionnelle, et le complément indemnitaire annuel (CIA) versé selon l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent.

⁵⁹ Le principe de parité est posé à l'article L. 714-4 du code général de la fonction publique et au décret n° 91-875 du 6 septembre 1991.

La commune n'a pas mis en place le RIFSEEP. Un premier projet de délibération a été élaboré en 2019. Ce projet a été mis à jour, mais n'a toujours pas été présenté en conseil municipal.

Le régime indemnitaire de la commune repose sur une délibération du 28 septembre 2018, régissant toutes les filières, toujours appliquée. Le régime indemnitaire des agents est appliqué conformément à cette délibération.

Cependant, le passage au RIFSEEP est obligatoire. Les collectivités territoriales doivent mettre en œuvre le RIFSEEP pour leurs cadres d'emplois pour lesquels une équivalence avec les corps équivalents de la fonction publique de l'État (FPE) est établie.

À cet égard, la prime de fonctions et de résultats (PFR) et l'indemnité forfaitaire représentative de sujétions et de travaux supplémentaires (IFTS) ont été abrogées au 31 décembre 2015. L'indemnité d'administration et de technicité (IAT) a été remplacée par l'IFSE. Depuis le 1^{er} septembre 2022 et jusqu'au 31 décembre 2024, seuls les agents de la filière police peuvent bénéficier de cette indemnité. L'indemnité de performance et de fonction (IPF) a été abrogée par décret du 17 octobre 2022 et l'indemnité spécifique de service pour la filière technique (ISS) par décret du 16 décembre 2021. L'attribution de ces primes et indemnités aux agents de la commune est donc désormais dépourvue de base légale.

La chambre recommande donc à la commune d'adopter une délibération mettant en place le RIFSEEP dans les plus brefs délais, ce que l'ordonnateur s'est engagé à faire.

Recommandation n° 7. : Adopter une délibération mettant en place du RIFSEEP dans les plus brefs délais.

4.4 Les avantages en nature

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

Les modalités d'octroi des logements de fonction sont encadrées par les articles L. 721-1 et L. 721-3 du code général de la fonction publique qui imposent la prise d'une délibération fixant la liste des emplois qui ouvrent droit à l'attribution d'un logement de fonction gratuitement ou moyennant une redevance en raison notamment des contraintes liées à l'exercice de ces emplois.

La commune attribue, par délibération du 18 novembre 1995, des logements de fonction pour nécessité absolue de service. La délibération concerne 21 logements. Les décisions individuelles d'attribution ont bien été prises et l'avantage en nature est bien déclaré sur les fiches de paie correspondantes.

Cependant, la vérification des fiches de paie en concordance avec les décisions attributives communiquées par la collectivité fait état de 13 personnes bénéficiant d'un logement de fonction, et 12 personnes comptant du mois de février 2024. La délibération listant les logements de fonction mériterait d'être mise à jour pour plus de clarté et pour un meilleur suivi des logements de fonction.

4.5 Le recours à des vacataires

Les collectivités et les établissements publics peuvent engager des vacataires pour exécuter des actes déterminés, dont le but est de répondre ponctuellement à un besoin non permanent de l'administration. La chambre a examiné les conditions du recours de la collectivité à des vacataires, sur la période la plus récente. Le recrutement de vacataires s'effectue sur la base de délibérations du conseil municipal autorisant le recrutement de vacataires. Des contrats sont systématiquement établis entre la commune et le vacataire, indiquant la période au cours de laquelle les vacations peuvent être effectuées, la fonction occupée (essentiellement « études surveillées » et « modèle vivant »), le taux horaire applicable et les modalités de rémunération (rémunération à la vacation, après service fait). Ces éléments n'appellent pas d'observation de la chambre.

Toutefois, la nomenclature comptable et budgétaire adoptée par la commune à compter de l'exercice 2023 permet d'identifier dans un compte⁶⁰ prévu à cet effet les rémunérations versées aux vacataires. La commune doit à l'avenir modifier l'imputation comptable, afin de pouvoir mesurer et contrôler le volume financier servant à rémunérer les vacataires.

5 LA GESTION DE L'ACHAT PUBLIC

La définition d'un marché public et les différentes procédures

Les marchés publics sont les contrats conclus par la commune avec les opérateurs économiques pour répondre à ses besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, en contrepartie d'un prix ou de tout équivalent

Les marchés peuvent être passés sans publicité ni mise en concurrence préalables, notamment pour les marchés à faible montant (L. 2122-1 du code de la commande publique), selon une *procédure adaptée* (L. 2123-1 du même code), ou selon une *procédure formalisée* (L. 2124-1 à 4 du même code) lorsque le montant excède les seuils européens.

La détermination de la procédure applicable conditionne les modalités de publicité et de mise en concurrence, de sélection des opérateurs économiques et d'attribution des marchés.

5.1 Des compétences en matière d'achat qui présente des risques juridiques

Les décisions prises en matière de passation et d'exécution des marchés publics par le maire de la commune doivent faire l'objet soit d'une délégation permanente de l'assemblée délibérante, en application du 4° de l'article L. 2122-22 du CGCT, soit de délibérations

⁶⁰ Compte 6414.

spécifiques autorisant le maire à signer chaque marché conclu par la commune⁶¹. En cas de signataire autre que le maire, des délégations de signature doivent être formalisées afin d'autoriser le délégataire à signer les contrats afférents.

Le maire en fonction dispose d'une délégation permanente du conseil municipal établie par délibération du 28 mai 2020 aux fins de prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget.

Si l'article L. 2122-19 du CGCT permet au maire de donner délégation de signature à certains agents de la commune, le conseil municipal doit auparavant autoriser explicitement le maire, dans la délibération portant délégation en matière de marchés publics, à subdéléguer sa signature dans ce domaine, qui ne relève pas de ses fonctions propres⁶².

En l'espèce, le maire de la commune a consenti plusieurs délégations de signature à plusieurs agents responsables de services communaux, pour des achats ne dépassant pas 150 € TTC. Seuls le directeur général des services (DGS), le directeur général adjoint (DGA), et le directeur général des services techniques (DGST) bénéficient d'une délégation de signature pour des achats pouvant aller jusqu'à 3 000 € TTC. Or, le conseil municipal, dans sa délibération du 28 mai 2020, n'a pas expressément autorisé cette subdélégation.

Les arrêtés de délégation du maire au profit des agents communaux et, partant, les achats effectués en vertu de ces délégations de signature, présentent par conséquent un risque juridique. La chambre recommande à la commune d'adopter une délibération autorisant le maire à subdéléguer sa signature à des agents communaux en matière d'achats publics, en précisant les périmètres et montants.

Recommandation n° 8. : Adopter une délibération dans laquelle le conseil municipal autorise le maire à subdéléguer sa signature à des agents communaux en matière d'achat public.

5.2 Une organisation formalisée et documentée mais perfectible

5.2.1 L'existence d'un guide interne de l'achat public à mettre à jour

La collectivité a mis en place un guide interne de la commande publique, composé de fiches pratiques. L'intérêt pour la commune d'adopter un tel règlement, outre de rappeler les principales règles de la commande publique et de sécuriser les procédures, est de formaliser une organisation de la fonction achat adaptée à la taille et aux besoins de la commune.

⁶¹ Article L. 2122-21-1 du CGCT.

⁶² CAA de Nancy, n° 98NC01059, commune de Strasbourg, 7 août 2003 : « *Les pouvoirs délégués au maire par le conseil municipal en vertu de l'article L 2122-22 du code général des collectivités territoriales peuvent faire l'objet d'une subdélégation lorsque cette dernière est prévue dans la délibération du conseil municipal portant délégation.* ».

Il doit notamment se concentrer sur les procédures mises en place par la collectivité en dehors de celles dites formalisées.

Le guide mis en place par la commune, actualisé pour la dernière fois en mars 2021, répond à cet objectif et prévoit une organisation décentralisée des achats. Il comprend toutefois quelques incohérences qu'il faudra clarifier. Ainsi, si le guide indique que « *les services sont chargés des procédures d'un montant inférieur à 90 000 € (...). Les achats d'un montant supérieur sont gérés par la DAMP* »⁶³, il prévoit par ailleurs que la direction des achats et des marchés publics (DAMP) est le service en charge des achats compris entre 40 000 et 90 000 €⁶⁴.

Par ailleurs, si la collectivité soutient que pour tous les achats décentralisés (réalisés par les services acheteurs), les bons de commande, entièrement dématérialisés, font l'objet d'un double contrôle préalable⁶⁵, le guide ne prévoit pas cette étape pour les achats inférieurs à 4 000 €. La collectivité devra donc mettre le guide à jour, afin qu'il soit en conformité avec les pratiques effectivement mises en œuvre ou modifier sa pratique.

Le guide devra également être modifié au regard des délégations de signature consenties aux agents (délégation de signature pour des achats jusqu'à 3 000 € pour le DGS, DGA et DGST, alors que le guide mentionne une délégation de signature à hauteur de 4 000 €). Enfin, la commune veillera à actualiser les seuils européens des procédures formalisées.

5.2.2 L'existence d'une nomenclature des achats qui n'est pas utilisée pour les achats de spectacle

Les règles de computation des seuils imposent aux acheteurs de déterminer la nature et l'étendue de leurs besoins avec précision⁶⁶, afin de respecter les règles de publicité et de mise en concurrence. En effet, la régularité et la performance des procédures d'achats sont directement conditionnées par une phase d'analyse des besoins et de computation des montants au regard des seuils réglementaires définis par type d'achat.

Une nomenclature d'achat constitue un outil de pilotage et de détermination des procédures de marchés publics à mettre en œuvre. Elle permet d'estimer le volume monétaire des besoins selon une approche conforme aux dispositions du code de la commande publique et d'effectuer des regroupements de besoins homogènes en identifiant des familles d'achats de même nature, et la computation des seuils détermine le niveau de publicité et le type de consultation à respecter pour chaque famille. La collectivité dispose d'une organisation formalisée pour la planification de ses achats courants, avec l'utilisation d'une nomenclature des achats. Toutefois, elle n'est pas toujours utilisée.

Pour les services récréatifs, culturels et sportifs, la nomenclature fait référence aux services de spectacle musicaux, de danse, de théâtre (...) fournis par des producteurs ou des artistes amateurs ou professionnels. La chambre a examiné sur les années 2022, 2023 et 2024 les achats de spectacle effectués par la commune et diffusés dans sa salle de spectacle

⁶³ Cf. fiche pratique n° 1 : Les fondamentaux de la commande publique.

⁶⁴ Cf. fiche pratique n° 5 : Procédure MAPA 2 (40 000 à 89 999 €).

⁶⁵ Par la direction des marchés publics qui vérifie l'existence d'un marché existant et la direction des finances qui vérifie l'imputation comptable et la TVA appliquée.

⁶⁶ Article R. 2121-1 et suivants du code de la commande publique.

Le Quattro. Le montant de ces achats cumulés s'est élevé à un peu plus de 173 000 € en 2022, 270 000 € en 2023 et 95 000 € en 2024. Or, aucune procédure de mise en concurrence n'a été organisée pour ces achats de service.

5.2.3 Une commission d'appel d'offres régulièrement composée mais pas toujours consultée

La commission d'appel d'offres (CAO) constitue une instance décisionnelle obligatoire pour l'attribution des marchés passés selon une procédure formalisée. Par une délibération du 28 mai 2020, le conseil municipal a élu les membres composant la CAO. Elle se réunit ponctuellement. Elle est composée de cinq membres titulaires, de cinq membres suppléants et de l'autorité ayant pouvoir de signature des marchés. Par un arrêté du 2 juin 2020, le maire de la commune a donné délégation à l'un de ses adjoints pour assurer la vice-présidence de la CAO.

Les dispositions combinées des articles L. 1414-2 et L. 1411-5 du CGCT précisent que « *le quorum est atteint lorsque plus de la moitié des membres ayant voix délibérative sont présents* ». Pour les communes de plus de 3 500 habitants, le quorum est de quatre membres présents. Le non-respect des règles de quorum fait encourir la nullité aux marchés attribués suite aux travaux d'une CAO. La chambre a examiné les procès-verbaux de la CAO à compter de l'année 2021. Sa composition n'appelle pas de remarque de la chambre. En revanche, dans le cadre d'un contrôle aléatoire, la chambre a identifié un cas dans lequel la CAO ne s'est pas réunie alors qu'elle aurait dû le faire. L'article L. 1414-4 du CGCT prévoit que tout projet d'avenant entraînant une augmentation du montant global supérieure à 5 % est soumis pour avis à la CAO. Pour la réhabilitation du parking Desmichels, un marché de conception-réalisation a été conclu en 2021 pour un montant de 13 M€ HT. Un avenant a été conclu pour 1,2 M€ pour des prestations supplémentaires, soit une augmentation de 9,2 %. La CAO n'a pas été consultée pour rendre un avis.

5.2.4 La mise en place d'une commission des achats pour les marchés dont le montant est supérieur à 90 000 € HT et inférieur aux seuils de procédures formalisées

La délibération précitée du 28 mai 2020 précise en outre que « *cette même commission constituera la commission d'achats chargée des propositions d'attribution des marchés à procédure adaptée au-delà d'un seuil et selon des modalités qui seront définis dans un guide interne* ». Le guide interne de la collectivité précise que la commission d'achats se réunit sans condition de quorum pour les marchés dont le montant est supérieur à 90 000 € HT. Il ne s'agit pas d'une obligation légale mais d'une bonne pratique.

En l'espèce, la collectivité a produit, à la demande de la chambre, le procès-verbal de la commission qui s'est réunie le 23 avril 2024 en vue de proposer l'attribution, dans le cadre d'une procédure adaptée, des 13 lots pour la construction d'un gymnase multi sports dans le quartier de Fontreynne, attestant du fonctionnement de cette instance conformément au guide interne de la commune.

5.3 Une publication des données essentielles à parfaire

Depuis le 1^{er} octobre 2018, de nouvelles normes en matière d'ouverture des données de la commande publique s'imposent à la commune. Codifiée aux articles L. 2196-2, R. 2196-1 et R. 3131-1 du code de la commande publique, l'obligation faite aux acheteurs de publier la liste des données essentielles concerne tous les marchés publics dont le montant est supérieur à 25 000 € HT et tous les contrats de concession. Aussi la commune doit-elle mettre à disposition, sous un format ouvert et librement réutilisable, les données essentielles des contrats, au stade de leur attribution et pour leurs éventuelles modifications en cours d'exécution⁶⁷.

L'exigence de transparence et d'ouverture des données de la commande publique répond à plusieurs objectifs : la prévention et à la lutte contre la corruption, le pilotage des politiques d'achat et le développement économique des entreprises qui pourront se saisir de ces données soit pour mieux répondre aux besoins des acheteurs publics, soit pour développer de nouveaux services.

La commune dispose d'un profil acheteur sur la plateforme « *AW Solutions* ». Toutefois, elle ne satisfait que partiellement à l'obligation de publication des données essentielles. La consultation des données essentielles des contrats passés par la commune a en effet permis d'identifier certains contrats pour lesquels ces données étaient manquantes.

5.4 La location d'une scène dans le cadre du festival Éclat d'été sans publicité ni mise en concurrence

La chambre n'a pas examiné la régularité des procédures de passation des marchés passés selon une procédure adaptée ou formalisée. Elle s'est toutefois attachée, dans le cadre d'un contrôle aléatoire et sur la période la plus récente, à identifier l'existence de marchés conclus sans procédure de mise en concurrence et de publicité préalable alors qu'ils auraient dû y être soumis.

⁶⁷ Annexe relative aux données essentielles des marchés publics, et annexe relative aux données essentielles des contrats de concession, qui énumèrent les données devant être publiées.

Par une décision du 27 mars 2025, non publiée sur le site Internet de la commune, dont il a rendu compte lors de la séance du conseil municipal le 13 juin suivant, le maire a contractualisé avec la société Stage Up pour la location d'une grande scène dans le cadre du festival Éclat d'été, pour un montant de 83 581,20 €. En dépit de son montant supérieur à 40 000 €, ce marché a été passé sans publicité ni sans mise en concurrence préalables, ce qui est irrégulier au regard du code de la commande publique et susceptible de caractériser une infraction pénale⁶⁸.

La commune doit définir avec précision ses besoins en matière d'achat public, en anticipant les délais nécessaires à la réalisation des formalités de publicité et de mise en concurrence, et ce afin de prévenir tout risque juridique, qu'il soit administratif (annulation du contrat par le juge administratif, indemnisation d'un tiers illégalement évincé) ou pénal (condamnation pour délit de favoritisme).

6 LA GESTION DE L'ESPACE CULTUREL « LE QUATTRO »

6.1 Le Quattro au service de l'animation culturelle de la commune

Par une délibération du 14 décembre 2007, le conseil municipal a créé une régie à simple autonomie financière pour la gestion de l'espace culturel polyvalent *Le Quattro*, sous la forme d'un service public industriel et commercial.

Le Quattro est une salle de spectacle polyvalente dans laquelle la commune met en œuvre une programmation variée d'animation culturelle (concerts et spectacles pour tout type de public). Les événements organisés au Quattro sont soit de l'initiative de la commune, soit de l'initiative d'un tiers (associations notamment).

Si l'initiative de l'événement revient à un tiers, la commune met à sa disposition l'espace culturel contre une redevance d'occupation, ainsi qu'en disposent les articles L. 2122- 1 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques. L'article L. 2125-1 du CG3P dispose toutefois que « *l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement aux associations à but non lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général* ».

⁶⁸ Article 432-14 du code pénal : Est puni de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 200 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, le fait par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public ou exerçant les fonctions de représentant, administrateur ou agent de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, des sociétés d'économie mixte d'intérêt national chargées d'une mission de service public et des sociétés d'économie mixte locales ou par toute personne agissant pour le compte de l'une de celles susmentionnées de procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les contrats de concession.

Si le spectacle relève d'un besoin exprimé par la commune et possède un caractère onéreux, il relève d'un achat public et doit être soumis aux règles de publicité et de mise en concurrence, sous réserve du montant de la prestation.

6.2 Des achats de spectacle qui relèvent du code de la commande publique

L'article R. 2122-3 du code de la commande publique permet de conclure un marché sans publicité ni mise en concurrence, notamment lorsqu'il s'agit d'une prestation artistique unique ou qu'il existe un droit d'exclusivité. Cet article est transposé de la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du conseil du 26 février 2014, qui précise, dans son article 50, que « *compte tenu des effets négatifs sur la concurrence, le recours à une procédure négociée sans publication préalable d'un avis de marché devrait être réservé à des circonstances très exceptionnelles. [...] Les pouvoirs adjudicateurs invoquant cette exception devraient en justifier l'absence de solutions de remplacement ou rechange raisonnables telles que le recours à d'autres canaux de distribution y compris en dehors de l'État membre du pouvoir adjudicateur* ». La Cour de justice de l'Union européenne a confirmé la lecture restrictive de ces dispositions, en rappelant qu'« *en tant que dérogation aux règles visant à garantir l'effectivité des droits reconnus par le droit de l'Union dans le domaine des marchés publics, ladite disposition doit faire l'objet d'une interprétation stricte et c'est à celui qui entend s'en prévaloir qu'il incombe de prouver que ces conditions cumulatives sont remplies* ».

Les achats de spectacle de la commune, qui se caractérisent par des contrats de cession signés avec le producteur ou le diffuseur du spectacle commandé, sont des marchés publics d'achats de service. Ainsi qu'il a été dit précédemment, les montants de ces achats ne sont pas computés à l'aide de la nomenclature des achats utilisée par la commune.

Si la commune estime qu'au regard de leur diversité, ils ne répondent pas à un besoin homogène, elle doit toutefois veiller à respecter les règles de publicité et de mise en concurrence pour les spectacles dont le coût est supérieur à 40 000 € HT et dans la mesure où elle n'établit pas qu'il s'agit d'une prestation artistique unique ou qu'il existe un droit d'exclusivité détenu par le producteur ou le diffuseur du spectacle.

6.3 Une politique tarifaire favorable aux locataires qui pèse sur le budget principal de la commune

Si l'initiative de l'événement revient à un tiers, la commune met à sa disposition l'espace culturel contre une redevance d'occupation, ainsi qu'en disposent les articles L. 2122- 1 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P). L'article L. 2125- 1 du CG3P dispose toutefois que « *l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement aux associations à but non lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général* ».

Entre 2018 et la période la plus récente, les tarifs de mise à disposition de l'espace culturel « le Quattro » ont été modifiés à deux reprises, en 2020 puis en 2025. Ils ont toutefois peu augmenté, notamment pour les associations gapençaises (+ 9 % environ). En outre, dans

des conditions définies dans une délibération du 26 septembre 2008 toujours applicable, certaines associations bénéficient d'une réduction tarifaire, ou même de la gratuité à la discrétion du maire⁶⁹, rendant la politique tarifaire peu lisible.

Tableau n° 28 : Tarifs pour la location de la salle du Quattro (en € HT), hors réductions tarifaires

<i>Prestations facturées</i>	2018	2020	2025	Variation
<i>Location de la grande salle avec hall pour spectacle amateur (association gapençaise)</i>	2 421	2 519	2 645	+ 9 %
<i>Location de la grande salle avec hall pour spectacle professionnel (association gapençaise)</i>	4 110	4 276	4 490	+ 9 %
<i>Conférence assemblée générale (association gapençaise)</i>	1 013	1 054	1 110	+ 9 %
<i>Location de la grande salle avec hall pour spectacle amateur (association non gapençaise)</i>	3 096	3 221	3 865	+ 24 %
<i>Location de la grande salle avec hall pour spectacle professionnel (association non gapençaise)</i>	5 687	5 916	7 100	+ 24 %
<i>Conférence assemblée générale (association non gapençaise)</i>	3 096	3 221	3 865	+ 24 %

Source : CRC PACA, d'après les documents produits par la collectivité

L'article L. 2224-1 du CGCT prévoit que les budgets des services publics industriels et commerciaux (SPIC) communaux doivent être équilibrés en recettes et en dépenses. Ils doivent être financés par les recettes liées à l'exploitation de leur activité (redevances, tarification usager) qui se trouve dans le champ concurrentiel, et non par les contribuables locaux. En conséquence de ce principe, l'article L. 2224-2 du CGCT interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des SPIC. Ce principe connaît toutefois des assouplissements prévus par la loi dans trois cas de figure, notamment si la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.

La décision de la collectivité de financer un SPIC doit faire l'objet, à peine de nullité, d'une délibération motivée du conseil municipal. Cette délibération doit fixer les règles de calcul, les modalités de versement des dépenses du service prises en charge et les exercices comptables auxquels ils se rapportent. En aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement.

Au titre de la période examinée, la commune a adopté chaque année une délibération motivée visant à octroyer une subvention d'exploitation au Quattro au motif que la suppression de toute prise en charge par le budget principal aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs. Sauf en 2020, année marquée par la pandémie liée à la Covid-19, le montant de la subvention n'a cessé de croître. Elle était de 328 230 € en 2018 et a atteint 470 000 € en 2024, soit une augmentation de plus de 43 %. En 2024, la subvention a eu pour objet de couvrir, à hauteur de plus de 83 % de son montant, le déficit engendré par les locations de la salle de spectacle.

⁶⁹ « Huit utilisations gratuites attribuées par Monsieur le Maire ».

Tableau n° 29 : Subventions d'exploitation versées au Quattro par le budget principal de la commune

	Subvention pour couvrir le déficit lié à la location de salle (en €)	Subvention pour couvrir le déficit lié à l'organisation de spectacles (en €)	Subvention pour couvrir les frais liés à l'usage du Quattro par les services communaux (en €)	Montant total de la subvention d'exploitation (en €)
2018				328 230
2019	276 302,24	30 541,95	21 385,81	328 230
2020	232 464,34	10 809,36	26 726,30	270 000
2021	257 812,50	48 127,93	62 289,57	368 230
2022	150 979,53	142 245,82	98 004,65	391 230
2023	344 030,55	28 238,41	55 281,04	427 550
2024	391 529,96	16 539,45	61 539,45	470 000

Source : CRC PACA, d'après les délibérations de la commune accordant des subventions d'exploitation au budget annexe « Le Quattro », corroborées par les comptes administratifs de la collectivité

Le caractère systématique de cette subvention, dont une large part vise à couvrir le déficit lié aux locations de la salle de spectacle, lui fait courir le risque d'être regardée comme étant une compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement structurel, en raison d'une politique tarifaire inadaptée. Si elle entend maintenir la qualification de service public de nature industrielle et commerciale, la collectivité doit veiller à respecter les dispositions de l'article L. 2224-2 du CGCT précitées. De manière anecdotique, la chambre observe que cette subvention d'exploitation a été imputée à tort, en 2024, sur le compte 65736212⁷⁰ du budget principal de la ville. La commune devra veiller à corriger l'imputation au titre de l'exercice comptable 2025.

Par ailleurs, la tarification des services rendus par un service public industriel et commercial ne peut, sans porter atteinte au principe d'égalité des usagers du service public, prévoir des tarifs différents selon les catégories d'usagers qu'à la condition que ces différences soient justifiées par des considérations d'intérêt général en rapport avec l'exploitation du service ou fondées sur des différences objectives de situation des usagers concernés. La différenciation tarifaire appliquée en l'espèce, en faveur des associations gapençaises, est irrégulière.

. Lorsque la nature du service public en cause n'est pas définie par la loi, la jurisprudence administrative a dégagé trois critères permettant de rapprocher le service public d'une activité privée commerciale, et donc de le qualifier de service public industriel et commercial (CE Ass. 16 novembre 1956, *Union syndicale des industries aéronautiques*) : l'objet du service⁷¹ ; les ressources du service⁷² et le mode de fonctionnement du service⁷³.

⁷⁰ Subvention de fonctionnement – établissements et services rattachés – Budgets annexes et régies – à caractère administratif – dotés de la personnalité morale.

⁷¹ Une activité identique ou assimilable à celle généralement accomplie par des personnes privées pourra être qualifiée de SPIC.

⁷² Un SPIC est financé par une redevance pour service rendu en contrepartie de la prestation fournie. À l'inverse, le financement par une taxe, la gratuité ou d'importantes modulations tarifaires en fonction d'objectifs sociaux conduiront à retenir la qualification de SPA.

⁷³ À l'aune de ce critère, le juge administratif se fonde sur plusieurs éléments : importance et nombre des prérogatives de puissance publique, statut des personnels, méthodes de gestion.

En l'espèce, compte tenu de l'objet du service (la promotion d'une offre culturelle pour tout public, y compris le public scolaire), les ressources du service (majoritairement composées de subventions d'exploitation depuis 2020), et le mode de fonctionnement du service (emploi des agents communaux), la qualification de service public administratif pourrait être retenue.

Tableau n° 30 : Part des subventions d'exploitation dans les recettes de gestion du Quattro

	Recettes d'exploitation propres (total chapitre 70) en €	Subvention d'exploitation en €	Total des recettes de gestion courante	Part en % de la subvention dans les recettes de gestion courante
2018	473 878	328 230	804 332	40,80 %
2019	703 940	328 230	1 041 563	31,50 %
2020	201 671	270 000	477 640	56,50 %
2021	124 914	368 230	493 790	74,57 %
2022	322 229	391 230	714 615	54,70 %
2023	417 935	427 550	851 620	50,20 %
2024	383 376	470 000	855 638	54,90 %

Source : CRC PACA, d'après les comptes administratifs de la collectivité.

Ces éléments doivent conduire la commune à s'interroger sur la qualification de ce service public.

**RÉPONSE DE MONSIEUR ROGER DIDIER,
MAIRE DE GAP**

**CONCERNANT LE RAPPORT D'OBSERVATIONS
DÉFINITIVES RELATIVES AU CONTRÔLE DES COMPTES
ET DE LA GESTION DE LA COMMUNE DE GAP**



Le Maire

Président de la Communauté d'Agglomération
Gap - Tallard - Durance
Conseiller régional Sud
Provence - Alpes - Côte d'Azur

Arrivée le 24/04/2026
N°2026-0230

LR / VM

Objet : Observations sur rapport d'observations définitives (ROD1)

Réf. : GREFFE / FL / n°168
Contrôle n°2025-001057

Monsieur le Président de la Chambre Régionale des Comptes,

La notification des observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la Commune de Gap m'est bien parvenue.

Après une lecture détaillée de tous les éléments que contient cette notification et en vertu de l'article L.243-5 du Code des Juridictions financières, je vous précise que le présent courrier constitue une réponse écrite de ma part ayant vocation à être jointe au rapport.

Je tiens, en propos liminaires, à réaffirmer que le contrôle effectué par Mme Beyrend et Sanchez s'est déroulé de manière fluide et j'ai demandé aux services de la ville de Gap de mettre tout en œuvre pour répondre à l'ensemble des demandes formulées. Néanmoins, et comme je vous l'ai indiqué dans mon courrier daté du 12 décembre 2025 faisant suite au rapport provisoire, je reste très déçu et étonné sur l'écart d'appréciation entre la présentation orale positive faite le 19 septembre notamment sur la gestion municipale et le rendu écrit maillé de titres dévalorisant l'action menée par la municipalité. De plus, j'estime que très peu d'éléments complémentaires apportés par le courrier du 12 décembre ont fait l'objet de reprise ou ont permis une modification du rapport dans sa version définitive.

Aussi, j'entends par ce courrier réaffirmer un certain nombre de points sur les articles suivants.

Article 2.1.3.1 les indemnités de fonction des élus

Le titre du point 2.1.3, « Une présentation des indemnités des élus à améliorer », n'est pas en adéquation avec le contenu du sous-point 2.1.3.1 relatif aux indemnités des élus.

En effet, le point 2.1.3.1 ne formule aucune demande d'amélioration. Les délibérations existantes détaillent déjà très précisément les taux d'indemnités, les majorations appliquées

ainsi que les montants finaux. Il n'est objectivement pas possible d'apporter davantage de précisions.

Par conséquent, ce titre ne reflète pas fidèlement les constats qui sont faits.

Article 2.1.3.2 les indemnités de déplacement des élus

Le rapport fait état de frais de déplacement des élus peu élevés confirmant la politique municipale mise en place de rationalisation des dépenses mais note que l'attribution de mandat spécial a un caractère rétroactif. En effet, la collectivité se trouve dans une situation complexe comme expliqué aux magistrates chargées du contrôle car ce type de mandat spécial n'a été mis en place que 3 fois au cours du mandat et uniquement en vue de l'accueil d'une étape du Tour de France. Or, l'organisation de la course, ASO, demande de ne pas communiquer sur l'attribution ou non d'une étape de l'épreuve. Dès lors, le déplacement a lieu avant la tenue d'un conseil municipal délivrant ce mandat spécial. Par ailleurs, l'engagement est pris d'indiquer à l'avenir un montant plafonné des dépenses liées au déplacement.

2.1.4 un usage des véhicules municipaux non formalisé

Le rapport fait apparaître l'absence d'une délibération du Conseil municipal listant les bénéficiaires d'un véhicule de service avec un droit de remisage à domicile même si est mis en avant l'absence de véhicule de fonction aux élus comme aux agents. Je vous indique qu'au début du mandat prochain sera inscrite une délibération fixant la liste des bénéficiaires d'un véhicule de service sachant qu'un carnet de bord existe déjà.

2.2.2.1 Une mutualisation avec la communauté d'agglomération qui manque de transparence

Ce titre est source de confusion et sous-entend une opacité générale concernant l'ensemble des agents mutualisés, alors que la Chambre Régionale des Comptes (CRC) pointe seulement une imprécision de dénomination. En effet, les collaborateurs de cabinet sont regroupés avec le secrétariat du Maire, le secrétariat des manifestations et les huissiers, rendant l'identification moins explicite.

Il est précisé que la Direction des Ressources Humaines procède annuellement à une ventilation précise du temps de travail de chaque agent entre la Ville et l'Agglomération. Ces données, recueillies auprès de chaque directeur, servent de base au calcul du coût réel annuel de chaque agent, incluant le salaire brut chargé sur 12 mois, assurant ainsi la fiabilité du temps passé. Des Délibérations, fournies lors du contrôle, reprenant tous ces éléments sont présentées annuellement dans chacune des instances

2.3.1 L'absence de référents déontologues pour les élus

La commune n'a effectivement pas désigné de déontologue au profit des élus. L'engagement a été pris au début du mandat de recourir aux services d'un déontologue pour les élus sous la réserve de trouver ce référent.

2.4.1 Des rapports sur les orientations budgétaires incomplets

Vous précisez que les ROB présentent les éléments financiers essentiels mais ne donnent pas d'information sur l'évolution des effectifs, les avantages en nature et le temps de travail.

A l'avenir, et comme nous l'avons mentionné dans notre courrier du 12 décembre 2025, les Rapports sur les Orientations Budgétaires mentionneront les éléments manquants, à savoir :

- évolution des effectifs,
- avantages en nature,
- temps de travail.

2.4.2 - Des subventions en nature versées aux associations qui ne sont pas toujours valorisées

Lors du renouvellement des conventions avec les associations, nous valoriserons financièrement la mise à disposition de personnel ou de locaux et ne manquerons pas de le reporter dans l'annexe dédiée.

La collectivité sera vigilante à l'avenir à améliorer cette valorisation qui est déjà prise en compte dans la plupart des cas.

2.4.3 - Une prévision budgétaire insincère

Les prévisions budgétaires de notre collectivité intègrent les excédents de l'année n-1, comme nous l'imposent les règles de la comptabilité publique.

Si notre collectivité présentait un taux d'exécution trop important chaque année, cela aurait pour incidence de ne pas pouvoir autofinancer les investissements à long terme.

En effet, l'obligation est donnée aux collectivités de notre strate de présenter un Plan Pluriannuel d'Investissements permettant à ces dernières de planifier les investissements ainsi que leur financement.

Ainsi, il est logique pour une collectivité voulant porter de lourds investissements de porter sa réflexion sur plusieurs exercices. Cette stratégie a permis à la ville de Gap de réaliser de nombreux investissements structurants sans augmenter les taux d'imposition et surtout en diminuant de façon très marquée son endettement.

Concernant le report d'un certain nombre d'investissements d'un exercice sur l'autre générant un taux d'exécution moyen, je tiens à rappeler que les reports sont obligatoires pour une collectivité de notre strate et que ce décalage est dû principalement aux règles de la commande publique qui peuvent conduire les collectivités à relancer plusieurs fois le même projet. De plus, les nombreuses études exigées par les services de l'Etat retardent régulièrement le démarrage de nos projets, comme exemple, nous pouvons citer le dossier de la restructuration de notre médiathèque et de notre théâtre scène nationale.

2.4.4 - Un pilotage des autorisations de programme défaillant

Les AP/CP ne sont utilisées que lorsque la collectivité n'a pas les moyens financiers d'inscrire le projet sur un seul exercice budgétaire (en utilisant les reports), ce qui explique le faible recours à cette procédure.

Le non recours à cette procédure (qui n'est pas obligatoire) n'empêche pas notre collectivité de suivre chaque projet, puisque des lignes budgétaires spécifiques sont créées pour chacun d'entre eux, nous permettant de les suivre avec rigueur et de justifier ainsi les dépenses auprès de nos financeurs.

Néanmoins, nous serons encore plus vigilants à modifier les AP/CP au fur et à mesure de l'évolution des projets.

2.5.2 - Le suivi des immobilisations et des amortissements

Nous travaillons très régulièrement avec les services du comptable pour mettre à jour l'actif afin que les écarts diminuent. Nous tenons tout de même à préciser que l'actif n'était pas du tout à jour lorsque les services de l'Etat l'ont transféré à notre collectivité.

C'est un travail de longue haleine que nous menons conjointement avec la Trésorerie.

Concernant le libellé des biens qui n'apparaît pas sur le mandat, nous avons déjà sollicité notre prestataire informatique qui n'avait pas de solution (source chorus pro) mais nous allons à nouveau les relancer.

Notre collectivité va prendre l'attache du comptable très rapidement afin de fiabiliser le suivi de l'actif.

2.5.3 - Le contrôle des régies d'avance et de recettes

Nos régies sont vérifiées à chaque fois qu'un dépôt est fait au Trésor Public.

Un agent à la Direction des Finances gère ce dossier et est en lien avec l'ensemble des régisseurs pour le contrôle et la fiabilisation des comptes.

Nous n'avons eu aucune remarque du Trésorier sur notre contrôle interne qui semble fonctionner puisque nous n'avons pas de retour négatif.

Cependant, nous allons mettre en place un canevas permettant de faire ressortir l'ensemble des points à contrôler et permettant un suivi plus formalisé.

3.2 Une capacité d'autofinancement importante du fait de recettes fiscales très importantes

Notre collectivité n'a pas augmenté les taux d'imposition depuis 2012. L'évolution du produit n'est donc liée qu'à l'augmentation des bases, qui elles sont calquées sur l'inflation, comme le prévoit la loi de Finances.

Cela a permis à notre collectivité de supporter les hausses importantes en dépenses (liées à l'inflation) tout en continuant à investir de façon importante.

Un travail de longue haleine a été mené depuis de nombreuses années pour chercher des économies et tenter de rationaliser au mieux, cet élément, gage de bonne gestion, contribue également à avoir une bonne capacité d'autofinancement.

3.2.4 - Un fonds de roulement et une trésorerie pléthoriques

La trésorerie importante a permis à notre collectivité d'investir sans emprunter plus de 5 000 000 € par an.

Notre collectivité a en quelques années réduit son encours de dette, qui est passé de 60 000 000 € d'euros en 2012 à 36 000 000 d'euros en 2024.

Elle a également fait le choix de ne pas augmenter les taux d'imposition et a investi énormément (pour exemple, 27 000 000 d'euros en 2024).

Tous ces éléments sont un gage de bonne gestion financière comme le montre l'ensemble des ratios financiers.

3.2.5 - Le financement des opérations d'équipement relevant des budgets annexes

Le financement des budgets annexes par le budget général pour des projets importants n'a jamais été remis en cause par notre Trésorier qui a toujours accepté les mandats et titres entre budgets. De la même façon, les délibérations relatives aux AP/CP (qui existent pour ces projets importants) mentionnent le financement par le budget général et n'a jamais fait l'objet d'une remarque par le contrôle de légalité.

Il est évident que de faire financer la construction d'un parking dans l'équilibre d'un SPIC aurait un effet dévastateur sur les tarifs, et cette éventualité ne peut pas être envisagée.

Néanmoins, nous ne manquerons pas de prendre une délibération motivée si ce type de projet se présentait à l'avenir.

4.2 Le temps de travail des agents marqué par des irrégularités

Ce titre ne reflète pas fidèlement le développement qui suit. La seule observation de la CRC porte sur l'absence de système automatisé de contrôle du temps de travail. Il est important de souligner que la collectivité s'est conformée à la réglementation des 1607 heures dans les délais légaux.

4.2.2 - 4.2.3 Les heures supplémentaires et les astreintes

La Chambre recommande à la commune de prendre une nouvelle délibération afin de lister avec précision les emplois autorisés à effectuer des heures supplémentaires, conformément à l'article 2 du décret n°91-875 du 6 septembre 1991.

Il est nécessaire de rappeler que l'article 2 du décret précité stipule que : « L'assemblée délibérante de la collectivité ou le conseil d'administration de l'établissement fixe, dans les limites prévues à l'article 1er, la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires de ces collectivités ou établissements. »

Or, c'est précisément ce qui a été réalisé lors de la délibération du 28 septembre 2018, laquelle mentionne explicitement l'ensemble des cadres d'emplois susceptibles d'effectuer des heures supplémentaires.

De la même manière, concernant les astreintes, bien que la Chambre recommande à la collectivité d'adopter une nouvelle délibération afin de lister les emplois concernés, il est important de noter que la réglementation en vigueur est d'ores et déjà parfaitement respectée. En effet, la délibération n°2018_04_8 du 20 avril 2018 détaille l'ensemble des cadres d'emplois concernés (sous réserve de participer à une période d'astreinte ou d'être assujetti à une permanence), notamment :

Filière technique : ingénieurs, techniciens, agents de maîtrise et adjoints techniques ;

Filière administrative : attachés, rédacteurs et adjoints administratifs.

La délibération poursuit en listant exhaustivement tous les cadres d'emplois concernés au sein de l'ensemble des filières.

4.2.4 Le régime des autorisations spéciales d'absence

Le rapport rappelle que la collectivité a établi un "Guide repère des agents territoriaux" en 2010. Celui-ci détaille, entre autres, le régime des autorisations d'absence (ASA) en vigueur au sein de la collectivité. La chambre régionale des comptes demande à la collectivité d'adopter une délibération fixant le régime des autorisations spéciales d'absence.

La Collectivité tient à souligner que le retard dans l'adoption de cette délibération a été, en partie, dicté par l'attente du décret d'application prévu par la Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique (article 41).

Cet article prévoyait en effet que les modalités et la liste des événements familiaux donnant lieu à ASA dans la Fonction Publique Territoriale seraient fixées par un décret en Conseil d'État, ce qui aurait vocation à uniformiser et simplifier le cadre de l'action locale. Ce décret, attendu depuis plusieurs années, n'est toujours pas paru à ce jour.

En l'absence de ce décret, la Ville a maintenu son guide interne pour assurer une continuité et une équité de traitement des agents, tout en se conformant aux dispositions minimales du Code du travail rendues applicables par renvoi du Code Général de la Fonction Publique.

Il convient de souligner que le Conseil d'Etat a enjoint au Premier ministre, dans une décision du 10 décembre 2025, d'enfin prendre le décret d'application de la loi du 6 août 2019 qui doit harmoniser le régime des autorisations spéciales d'absence des agents publics.

4.3 Des indemnités dépourvues de base légale

La Chambre régionale des comptes recommande l'adoption du Régime Indemnitare tenant compte des Fonctions, des Sujétions, de l'Expertise et de l'Engagement Professionnel (RIFSEEP) par la collectivité.

Comme je l'ai déjà indiqué dans mon courrier du 12 décembre dernier, je m'engage à présenter une délibération à cet effet dans les meilleurs délais.

Il est cependant important de rappeler que les indemnités actuellement versées aux agents sont régies par une délibération du Conseil Municipal. Cette délibération établit les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires, en conformité avec le principe de parité avec les fonctionnaires de l'État.

5.1 - Des compétences en matière d'achat qui présentent des risques juridiques

La délibération demandée dans laquelle le conseil municipal autorise le maire à subdéléguer sa signature à des agents communaux en matière d'achat public a été prise, pour ce nouveau mandat, lors du conseil municipal du 13 avril 2026.

7 - la gestion de l'espace culturel "le Quattro"

7.2. des achats qui relèvent du code de la commande publique

La chambre relève que les achats de spectacle dont le coût est supérieur à 40.000 € HT nécessitent une mise en concurrence dans la mesure où elle n'établit pas qu'il s'agit d'une prestation artistique unique ou un droit exclusif pour le producteur.

Dans les faits, et à titre d'exemple comme cela a été présenté aux magistrates, la municipalité a émis le souhait de programmer une pièce de théâtre actuellement jouée par E. Bert, "Cyrano de Bergerac". Dès lors, une seule production propose ce spectacle et une mise en concurrence semble dénuée de sens.

7.3 une politique tarifaire favorable aux locataires qui pèse sur le budget principal de la commune

Depuis l'ouverture de la salle du Quattro en mai 2008, la ville de Gap a mis en place une grille tarifaire spécifique prenant en compte la localisation des associations sollicitant une location sans remarque d'aucune sorte du contrôle de légalité de la Préfecture.

Je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur le Président de la Chambre Régionale des Comptes, l'expression de ma considération distinguée.



Le Maire,
Roger DIDIER



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

17 rue de Pomègues

13295 Marseille Cedex 08

paca-courrier@crtc.ccomptes.fr

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