



Rapport d'observations définitives et sa réponse

COMMUNE DE FLERS

(Orne)

Exercices 2017 à 2021

Observations délibérées le 25 janvier 2023

SOMMAIRE

SYNTHESE	1
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	2
OBLIGATIONS DE FAIRE	2
I - RAPPEL DE LA PROCEDURE.....	2
II - LA VILLE DE FLERS ET SON ADMINISTRATION	3
A - Contexte historique et socio-démographique.....	3
B - Une commune au cœur de la communauté d'agglomération de Flers Agglo	3
1 - Un pôle urbain qui représente plus du quart de la population de l'EPCI	3
2 - Une intégration très forte des services de la ville et de l'agglomération	4
C - Organisation institutionnelle.....	4
1 - L'information du conseil municipal.....	4
2 - L'accès des administrés aux documents financiers.....	5
III - LA QUALITE COMPTABLE ET LA SITUATION FINANCIERE	6
A - La fiabilité des comptes.....	6
1 - Les dotations aux provisions	6
2 - Des intérêts moratoires non mandatés.....	6
B - La situation financière	6
1 - Excédent brut de fonctionnement et capacité d'autofinancement	6
2 - Les produits de gestion	7
3 - Les dépenses de fonctionnement.....	9
C - Le financement de l'équipement.....	10
1 - Le volume des dépenses.....	10
2 - Le financement propre de l'équipement	11
3 - Endettement et emprunts	11
D - Situation bilantielle.....	12
IV - LA GESTION DU PATRIMOINE ET DES INVESTISSEMENTS	13
A - Le suivi comptable	13
1 - Une tenue d'inventaire comptable défaillante.....	13
2 - Un inventaire physique sommaire	14
3 - Une ampleur d'écart avec l'état de l'actif qui appelle des actions concertées	14
4 - Un défaut d'intégration des immobilisations en cours depuis 2017	15
5 - Une computation des amortissements à régulariser	15
B - Une gestion patrimoniale à consolider	16
1 - Une démarche inaboutie pour établir un schéma directeur immobilier	16
2 - Les cessions immobilières.....	16
3 - Les mises à disposition de locaux non valorisées	17
4 - Des renouvellements majeurs d'équipements liés à des sinistres.....	18
5 - Un suivi de la maintenance des bâtiments éclaté et non planifié	19
6 - Les travaux en régie	19
C - La planification des investissements.....	20
1 - Une évaluation à améliorer et une programmation à mettre en œuvre	20
2 - Le suivi d'une opération, l'ensemble scolaire Sévigné Paul-Bert	20
3 - Les investissements à venir	21
4 - Les travaux d'accessibilité.....	22

V - LA GESTION DU PERSONNEL	22
A - Effectifs et grades	22
1 - Emplois de la commune et statut des agents	22
2 - Répartition des emplois et des grades	24
B - Le temps de service	24
1 - Les congés	24
2 - Les travaux supplémentaires.....	25
3 - Les emplois à temps non complet et les heures complémentaires	25
4 - Une dématérialisation partielle	25
C - Les accessoires de rémunération	26
1 - La mise en place du régime indemnitaire du RIFSEEP.....	26
2 - Les astreintes	26
D - Les documents à production obligatoire.....	27
VI - LA COMMANDE PUBLIQUE	27
A - Une fonction achat centralisée et mutualisée avec la communauté d'agglomération .	27
1 - Le service des marchés publics	27
2 - Les délégations	28
3 - Des délais excessifs dans la vérification des factures	28
B - Les procédures d'achats	29
1 - La structure générale de la commande publique.....	29
2 - Les achats sous le seuil de 40 000 euros hors taxes	29
C - L'appréciation de l'offre économiquement la plus avantageuse	30
1 - La pertinence des critères d'attribution des offres	30
2 - La qualité et la pertinence des appréciations portées sur l'évaluation des offres	30
3 - L'application de la méthode des ratios requiert une certaine prudence.....	31
D - Le marché de projection architecturale de la place Saint-Germain	31
1 - Des informations imprécises	31
2 - Une appréciation imparfaite des offres	32
ANNEXE	33
Réponse de M. Yves Goasdoué	34

SYNTHESE

La ville de Flers, dont la vocation industrielle déclinante fait émerger des problématiques sociales, a su trouver dans une intégration communautaire ancienne un levier d'action pour sa redynamisation économique et son renouvellement urbain. L'administration de la ville, largement mutualisée, gagnerait à optimiser certaines procédures, comme le mandatement des dépenses ou plusieurs volets de la qualité comptable.

La stabilisation des charges permet de dégager un autofinancement, faible mais en légère amélioration. La capacité de désendettement est maîtrisée, avec une diminution de l'encours de la dette après l'opération de refinancement des emprunts structurés en 2018. Les démarches entreprises activement par la ville contribuent à financer par des subventions extérieures une partie des grands investissements. Ces opérations pâtissent toutefois de l'absence de planification pluriannuelle, leur exécution glissant sur plusieurs années, alors que les autorisations de programme et les crédits de paiement seraient adaptés aux projets d'ampleur. Consciente de cette limite, la ville entend déployer le dispositif pour le projet du « village associatif » et surtout la reconstruction de l'hôtel de ville, incendié en 2019, qui requiert une prudence particulière, tant le coût semble supérieur au versement issu de la transaction avec la compagnie d'assurance (8 millions sont évoqués contre 4,5 millions), même si le projet n'en est qu'à ses prémises.

La gestion transparente et active du patrimoine constitue pour la ville un enjeu majeur au regard de ses marges de manœuvre financières, mais surtout des défaillances constatées. L'écart considérable entre l'inventaire comptable et l'état de l'actif (plus de 60 millions d'euros) témoigne à lui seul de l'ampleur de dysfonctionnements liés à l'absence d'inventaire physique, au défaut de transmission entre les directions du patrimoine et des finances, aux erreurs d'amortissement ou au non-apurement des comptes d'immobilisations en cours. La valorisation du patrimoine souffre de l'absence de schéma directeur, d'une maintenance *a posteriori* non planifiée et chiffrée des immobilisations vieillissantes. La mise à disposition de nombreux locaux à titre gratuit, par des conventions courant parfois sur plusieurs décennies, sans évaluation de leur valeur locative ou vénale, serait utile aux arbitrages. L'amorce d'une stratégie de cession de bâtiments dépourvus d'usage gagnerait à s'inscrire dans une démarche planifiée.

La volonté de maîtrise de la masse salariale, attestée par la reconfiguration du service périscolaire, pourra être poursuivie, alors que la création de la police municipale a pesé sur l'évolution des effectifs. Une régularisation de plusieurs aspects de la gestion du personnel devra permettre à la ville de respecter les obligations légales sur les congés des agents ou sur le contrôle automatisé du temps de travail pour les indemnités des travaux supplémentaires effectués. La mise en œuvre d'une gestion informatique des processus en matière de ressources humaines semble être une orientation à développer.

La réorganisation des circuits de l'achat devra contribuer à résorber les délais de paiement et mettre fin à certaines irrégularités constatées dans l'émission de bons de commande, causées par cette pesanteur de la chaîne de la dépense. La chambre recommande à la ville de repenser l'évaluation des offres afin de s'assurer qu'elle retient toujours la plus avantageuse, en élaborant des critères d'attribution et des méthodes de notation qui s'attachent essentiellement aux qualités intrinsèques de l'offre. L'appui méthodologique apporté par le service des marchés aux autres directions pourra dépasser le seul cadre juridique, pour proposer un accompagnement de l'efficacité économique de l'achat.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1. Rendre mieux compte des avantages en nature accordés aux associations (valorisation, annexes comptables, mise à jour des conventions) ;
2. consolider la gestion du patrimoine, autour d'un schéma directeur immobilier, d'une évaluation des coûts des maintenances et de leur planification anticipée et centralisée ;
3. engager une programmation pluriannuelle des investissements, déclinée en autorisations de programme et crédits de paiement pour les principales opérations ;
4. mettre en place des outils informatisés de la gestion du personnel, notamment en matière de temps de travail ;
5. revoir la chaîne de la dépense, afin de résorber les délais de paiement et fiabiliser le circuit des bons de commande ;
6. améliorer l'évaluation des offres des marchés publics afin de retenir l'offre économiquement la plus avantageuse.

OBLIGATIONS DE FAIRE

7. Mettre en ligne les documents comptables et budgétaires, notamment les documents synthétiques prévus par l'article L. 2313-1 du CGCT ;
8. fiabiliser la tenue de l'inventaire comptable de la ville par un recensement du patrimoine physique et une refonte des procédures, notamment d'entrée et de sortie des biens, en conformité avec la nomenclature comptable M14 ;
9. procéder à la correcte computation des amortissements et à l'apurement des comptes d'immobilisations en cours ;
10. se mettre en conformité avec la réglementation relative aux temps de service dans la fonction publique territoriale (article 1 du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985).

I - RAPPEL DE LA PROCEDURE

La chambre régionale des comptes Normandie a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Flers, pour les exercices 2017 à 2021. Par lettre du 9 février 2022, le président de la chambre en a informé M. Yves Goasdoué, maire de la ville. L'entretien de fin d'instruction avec le rapporteur, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, s'est tenu le 7 juin 2022.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des réponses apportées par l'ordonnateur, la chambre a arrêté, le 25 janvier 2023, le présent rapport d'observations définitives.

II - LA VILLE DE FLERS ET SON ADMINISTRATION

A - Contexte historique et socio-démographique

Située au sein des bocages des confins de la Normandie, de la Bretagne et du Maine, Flers s'est affirmée au XIX^e siècle comme une ville industrielle, dans le secteur du textile et de la métallurgie. La ville ayant été en grande partie détruite lors des bombardements des 6 et 7 juin 1944, son tissu urbain est principalement issu de cette reconstruction d'après-guerre.

Flers est la seconde commune du département de l'Orne en nombre d'habitants, derrière Alençon mais devant Argentan, siège de la sous-préfecture de l'arrondissement. La ville comprenait 14 479 habitants en 2018 selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), contre 15 716 habitants en 2008 et 16 947 habitants en 1999, soit plus de 14 % de baisse en moins de vingt ans. Sa population avait culminé en 1975 à près de 20 500 habitants, avant d'être frappée par le déclin industriel.

La part des habitants âgés de plus de 60 ans est en croissance, passant de 26,8 % en 2008 à 31,9 % en 2018. Si le taux de natalité s'érode, la diminution du nombre d'enfants et d'adolescents de moins de 14 ans reste modérée, avec seulement 0,8 point. 36 % des ménages sont constitués d'un seul parent, essentiellement des femmes seules.

En matière d'habitat, la part des locataires est majoritaire (56 %, dont 26 % en HLM et 30 % en logement du parc privé).

Entre 2008 et 2018, le nombre de cadres et professions intellectuelles supérieures connaît une baisse de 14,6 %, celui des artisans, commerçants et chef d'entreprises de 13 % et celui des ouvriers de 22 %. Si le nombre de retraités est stable, leur proportion croît de deux points, pour atteindre 35 %. Le taux de chômage est de 21,2 % contre 17,5 % en 2008. On relève enfin que 40 % des ménages fiscaux sont non imposables.

37 % des emplois dépendent des commerces, transports et services, 40 % environ relèvent des administrations publiques, de l'enseignement, de la santé et de l'action sociale. En dépit des difficultés des industries traditionnelles, des sites industriels demeurent à Flers ou ses environs immédiats, le secteur représentant plus de 17 % des emplois. En outre, l'installation en 2022 d'une nouvelle usine de matériels de prise de température et de chauffe permet d'envisager un renouvellement de ce pôle industriel, en partie installé au sein du parc d'activité « Normand'Inov ».

B - Une commune au cœur de la communauté d'agglomération de Flers Agglo

Flers est la ville-centre de sa communauté d'agglomération éponyme, un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ancien, au périmètre élargi lors de la dernière refonte de la carte communale, avec lequel elle connaît une forte intégration administrative. Le périmètre de compétence communautaire, large, n'a quasiment pas évolué durant la période sous examen.

1 - Un pôle urbain qui représente plus du quart de la population de l'EPCI

Créé en 1993, puis devenu communauté d'agglomération en 2000 et agrandi une première fois en 2013, l'EPCI s'est vu adjoindre en 2017 la communauté de communes du pays d'Athis, cinq communes de l'ancienne communauté du pays de Briouze, la ville de La Ferté-Macé et trois communes issues de l'ancienne communauté du Pays fertois.

La ville-centre de Flers demeure largement prédominante dans cet ensemble de 53 786 habitants en 2018, dont elle représente 27 % de la population.

19 conseillers communautaires représentent Flers au sein des 77 membres du conseil communautaire.

2 - Une intégration très forte des services de la ville et de l'agglomération

a - Un choix d'organisation

L'analyse de l'organigramme commun des deux entités témoigne de l'imbrication particulièrement forte de leur organisation et reflète encore la profondeur historique de cette construction communautaire.

En observant le statut des agents, on constate que si l'homogénéité au sein d'une même direction a souvent été recherchée, le caractère composite prédomine néanmoins par la force de cette construction progressive.

Tandis que la direction générale, composée d'un directeur général des services et de deux directeurs généraux adjoints, ainsi que la direction des projets de rénovation urbaine, qui lui est rattachée, dépendent de l'agglomération, le pôle des services d'appui est à forte dominante de personnel municipal, en particulier la direction mutualisée des ressources humaines, la direction des finances, la direction des systèmes d'information, et, dans une moindre mesure la direction de l'administration générale et des marchés. Ce choix singulier est présenté comme le fruit de l'histoire d'une intégration intercommunale précoce.

b - Les modalités qui le déclinent

Le choix a été fait de privilégier la mise à disposition de services, de la communauté d'agglomération auprès de la ville, comme de la ville auprès de la communauté, telle que prévue par l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Une clé de répartition a été déterminée dans différentes conventions conclues par direction, déclinant pour chaque mission le mode de calcul. Des tableaux de suivi précis sont établis annuellement, qui n'appellent pas de remarques.

L'organisation de services support dépendant de la ville conduit au remboursement d'importantes dépenses de personnel de la part de l'agglomération (la totalité des remboursements de mise à disposition du personnel représente en 2021 la somme de 1 886 369 euros), le temps de service relevant pour moitié ou majoritairement pour certaines directions de la communauté d'agglomération (direction des finances et direction des systèmes d'information).

La facturation a lieu trois fois par an, mais présente assez régulièrement des retards, qui conduisent parfois à des rattachements de produits sur l'exercice antérieur (904 800 euros en 2019 et 174 500 euros en 2020).

C - Organisation institutionnelle

1 - L'information du conseil municipal

a - La présentation du budget et des comptes

En 2016, la chambre avait invité la commune à améliorer la qualité des rapports d'orientation budgétaire (ROB), ce qui est le cas désormais. Toutefois, l'évolution des dépenses de fonctionnement ne sont pas explicitées dans le ROB de 2020, sinon par des hypothèses qui n'apparaissent pas suffisamment étayées. En outre, le défaut de programmation pluriannuelle en matière d'équipement, analysé plus loin, constitue également une limite à la présentation proposée. Quoique conforme à la réglementation, le rapport pourrait ainsi être amélioré sur ces points.

Les annexes des comptes administratifs sont correctement présentées, excepté pour les durées d'amortissement, qui n'apparaissent pas actualisées de la dernière délibération votée en octobre 2014. Ponctuellement, des omissions ont pu être constatées par la chambre pour les annexes des comptes administratifs 2018 et 2020.

b - Le soutien au secteur associatif

Sur 518 904 euros de subventions attribués en 2020, puis 493 240 euros en 2021, seuls quelques bénéficiaires reçoivent des montants supérieurs à 20 000 euros depuis 2017. Il s'agit notamment de la maison des jeunes et de la culture (MJC) de Flers (plus de 100 000 euros), de l'Union commerciale, industrielle et artisanale des Vitrites de Flers (22 000 euros) et du football club flérien (65 000 euros)

La MJC bénéficie, sur le fondement d'une convention approuvée par une délibération du 9 avril 2018, d'un versement pluriannuel de 125 000 euros. Courant jusqu'au 31 août 2021, avec des objectifs associés, la convention a été renouvelée le 4 octobre 2021. La ville effectue un suivi pluriannuel des objectifs pour plusieurs conventions, comme demandé par la chambre dans son précédent rapport.

Si les subventions n'appellent donc pas de remarques, les nombreuses mises à disposition de locaux aux associations, non pris en compte comme concours à des tiers, seront examinées plus loin.

c - L'information sur les achats

Le maire doit rendre compte à chaque réunion obligatoire du conseil municipal des décisions qu'il a prises dans le cadre de sa délégation (article L. 2122-23 du CGCT). Cette obligation est rappelée à l'article 15.2 du règlement intérieur sur les marchés publics.

Le conseil municipal est bien informé des décisions prises sur sa délégation, mais seulement de celles dont le service des marchés a connaissance, c'est-à-dire les décisions implicites concernant des marchés numérotés et les décisions formellement adoptées et signées par le maire.

Il est donc rappelé à l'ordonnateur qu'il a l'obligation d'informer le conseil municipal, au premier euro, des décisions prises dans le champ de sa délégation.

2 - L'accès des administrés aux documents financiers

Si chaque séance du conseil comporte un compte rendu et des délibérations associées accessibles en ligne, à quelques exceptions près, aucune annexe de ces documents n'y figure en appui, y compris les plus essentielles. En effet, les comptes et les propositions budgétaires avec leurs annexes, tout comme la présentation brève et synthétique prévue par le décret n° 2016-834 du 23 juin 2016 n'y figurent pas. En outre, contrairement aux exigences de l'article L. 2313-1 du CGCT, le public n'est pas avisé de la mise à disposition des documents budgétaires et comptables.

La ville doit se conformer à l'obligation de mise en ligne des annexes, comme en dispose l'article R. 2313-8 du CGCT, et, plus largement, veiller à la diffusion des pièces soumises à délibération. La ville a indiqué que cette obligation serait respectée à partir d'octobre 2023, grâce aux travaux en cours visant à mettre la commune en conformité avec les obligations nouvelles nées de la réforme récente de la publicité des actes des collectivités territoriales¹.

¹ Ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021 et son décret d'application n° 2021-1311 du 7 octobre 2021.

III - LA QUALITE COMPTABLE ET LA SITUATION FINANCIERE

A - La fiabilité des comptes

L'information budgétaire et comptable apparaît globalement satisfaisante sous réserve, notamment, des observations relatives à la comptabilisation des provisions, aux mandatements des intérêts moratoires ainsi qu'au suivi des immobilisations qui sera plus particulièrement abordé dans la partie relative à la gestion du patrimoine (§ IV).

1 - Les dotations aux provisions

Aucune provision n'a été constituée sur la période examinée, alors même que deux contentieux portant sur une sanction disciplinaire et sur le refus de protection fonctionnelle d'un même agent auraient pu avoir des conséquences financières.

De même, sont relevées dans les comptes de gestion de l'exercice 2020 des créances anciennes ou dont le recouvrement pourrait être compromis, portant en particulier sur la taxe sur la publicité extérieure (16 000 euros sur cinq créanciers). Les émissions de mandats correspondant à des admissions en non-valeur (compte 6541) et des créances éteintes (6542) se sont élevées à 66 391 euros entre 2017 et 2021 sur le budget principal.

La commune est en conséquence invitée à procéder à la constitution de provisions dès lors qu'un des cas énumérés à l'article R. 2321-2 du CGCT trouve à s'appliquer.

2 - Des intérêts moratoires non mandatés

Des dépassements réguliers des délais de paiement sont constatés sur l'ensemble de la période pour les dépenses d'investissement soumises au délai de paiement global de 30 jours (voir *infra*, l'exécution de la commande publique), sans donner lieu à l'application d'intérêts moratoires, qui sont pourtant de droit². A la demande de la chambre, le comptable a procédé à une estimation des intérêts moratoires dus sur l'exercice 2021 du fait des délais de paiement excédant 30 jours, constatés sur 934 mandats. Il s'avère que les défaillances des circuits de mandatement et de paiement auraient dû donner lieu, en 2021, au versement de 45 700,86 euros d'intérêts moratoires sur les factures dues aux fournisseurs.

B - La situation financière

Outre son budget principal, la commune de Flers dispose d'un budget annexe, relatif au lotissement, qui est de très petite taille sur l'ensemble de la période et en forte diminution (recettes de 87 493 euros en fonctionnement et de 82 284 euros en investissement en 2020, contre un peu plus de 400 000 euros en 2017). L'analyse financière reposera donc sur le seul budget principal.

1 - Excédent brut de fonctionnement et capacité d'autofinancement

Le fonctionnement permet de dégager un excédent brut stable, de l'ordre de 2,5 millions d'euros.

La part de cet excédent rapporté aux produits de gestion est toutefois faible, inférieure à 15 % depuis 2019.

² Articles L. 2192-13 et 14, articles R. 2192-32 à 36 du code de la commande publique.

Les produits exceptionnels de 2019 et de 2021, issus des versements des compagnies d'assurance, après les incendies du gymnase Jean-Monnet puis de l'hôtel de ville, augmentent artificiellement le montant de la capacité d'autofinancement (CAF).

Déduction faite de ces produits ponctuels, le rapport entre la CAF et les produits de gestion se situe à 12,1 % en 2019 et 12,6 % en 2021 (le taux de 2020, à 9,9 %, est atypique en raison de l'affaîssement des produits de gestion). Ces taux sont inférieurs à la norme prudentielle de 15 %, qui est aussi celui de la moyenne de la strate en 2020.

Toutefois, sur la période sous revue, l'autofinancement ne se dégrade pas.

Tableau n° 1 : Excédent de fonctionnement et capacité d'autofinancement

	2017	2018	2019	2020	2021	Variation entre 2017 et 2021
Produits de gestion	16 885 427	17 254 202	17 079 831	16 732 189	17 147 762	1,55 %
Charges de gestion	14 218 531	14 300 823	14 582 716	14 721 385	14 609 371	2,74 %
Excédent brut de fonctionnement	2 666 896	2 953 380	2 497 115	2 010 804	2 538 391	-4,81 %
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>15,8 %</i>	<i>17,1 %</i>	<i>14,6 %</i>	<i>12,0 %</i>	<i>14,8 %</i>	
+/- Résultat financier	-541 984	-455 547	-424 942	-406 938	-386 518	
<i>dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques</i>	0	14 828	14 828	14 828	14 828	
+ Autres produits exceptionnels réels	28 815	15 366	1 312 343	57 694	4 080 879	
CAF brute	2 153 727	2 513 199	3 384 517	1 661 560	6 232 752	188,39 %
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>12,8 %</i>	<i>14,6 %</i>	<i>19,8 % (12,1 %)</i>	<i>9,9 %</i>	<i>36,3 % (12,6 %)</i>	
CAF brute corrigée des produits exceptionnels	2 124 912	2 497 833	2 072 174	1 603 866	2 151 873	1,26 %
- Annuité en capital de la dette (montant refinancé non pris en compte)	580 619	538 885 (6 001 238)	556 961	568 289	590 400	
CAF nette ou disponible	1 573 109	1 974 314	2 827 556	1 093 270	5 642 352	258,67 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

2 - Les produits de gestion

a - Une répartition stable

Les produits de gestion demeurent tout à fait stables durant la période examinée, marquant une légère progression de 262 335 euros entre 2017 et 2021 (soit une variation de 1,5 %). Le fléchissement de l'année 2020 est relativement limité, avec une baisse de 347 642 euros, la contraction des ressources fiscales et d'exploitation étant partiellement compensée par l'augmentation des dotations et participations.

La ville tire près de 47 % de ses ressources en 2021 des seuls produits fiscaux, une part plus importante que les années précédentes (autour de 45 %) en raison de leur dynamisme, les autres produits demeurant stables.

Tableau n° 2 : Répartition des ressources par catégories et évolutions sur la période

	2017	2018	2019	2020	2021	Part en 2021	Variation entre 2017 et 2021
Ressources fiscales propres nettes des restitutions	7 757 422	7 722 612	7 823 024	7 657 507	8 021 581	46,8 %	3,41 %
Ressources d'exploitation	2 479 759	2 540 658	2 741 528	2 492 498	2 515 479	14,7 %	1,44 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	5 889 108	6 077 054	6 061 641	6 206 522	6 222 060	32,3 %	5,65 %
Fiscalité reversée	380 542	397 319	179 607	298 700	235 690	1,4 %	-38,06 %
Production immobilisée, travaux en régie	378 595	516 559	274 032	76 963	152 952	0,9 %	-59,60 %
Produits de gestion	16 885 427	17 254 202	17 079 831	16 732 189	17 147 762	100 %	1,55 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

b - Des ressources fiscales prépondérantes

L'augmentation de plus de 100 000 euros des recettes fiscales entre 2018 et 2019 a été effacée par la baisse de 165 000 euros en 2020. Cependant, en 2021, elles reprennent leur progression pour culminer à plus de 8 millions d'euros, soit une progression dépassant de 264 000 euros le montant de 2017.

Les taux de ces impositions sont restés inchangés de 2017 à 2020. L'état 1259 montre que la baisse des ressources issues de la taxe d'habitation, pour un montant de 3 394 891 euros, est plus que compensée par le produit de la part départementale de la TFPB, soit 5 164 594 euros. Cette surcompensation a conduit à établir un coefficient correcteur.

Une délibération du 29 juin 2020 a prévu un abattement total, dans un effort de soutien à l'activité face au contexte pandémique, de la taxe locale sur la publicité extérieure, ce qui a représenté une diminution des produits fiscaux de 170 000 euros, auxquels s'ajoutent des droits de place de 45 000 euros et de stationnement de 40 000 euros, ce qui correspond à une baisse globale d'environ 255 000 euros.

L'augmentation des produits de près de 300 000 euros découle donc de la dynamique des bases d'imposition, que l'on peut mettre en regard avec le mouvement de renouvellement urbain à l'œuvre dans la ville.

L'imposition sur les activités de service et des domaines (il s'agit des droits de place) diminue de 113 000 euros sur la période, outre l'impact de l'année 2020 où ils sont suspendus par une délibération du 25 mai, jusqu'au mois d'octobre de cette année.

Cette ressource fiscale, appuyée quasi-exclusivement sur les impôts locaux (88 % en 2021), constitue une possible fragilité en matière foncière, dans une ville où seuls 40 % des ménages contribuent à l'impôt sur le revenu. Cette proportion nuance d'ailleurs le ratio fiscal par habitant, qui s'établit en 2020 à 464 euros contre 576 euros pour la moyenne de la strate.

c - Des ressources institutionnelles stables

La dotation globale de fonctionnement a connu une progression durant la période (plus 46 689 euros de 2017 à 2021) en raison de l'évolution favorable de la dotation d'aménagement.

Celle-ci progresse de près de 360 000 euros de 2017 à 2021, en particulier grâce à sa composante de la dotation de solidarité urbaine, qui passe de 2 429 000 euros en 2017 à 2 734 000 en 2021 (2 802 000 attendus en 2022). Les critères sont en effet favorables à la ville de Flers parmi les communes de plus de 10 000 habitants, avec un potentiel financier inférieur au potentiel moyen, une part de logements sociaux plus forte, une part des personnes

bénéficiant des allocations au logement plus importante et un revenu moyen par habitant plus bas.

La dépendance forte aux produits de l'Etat est confirmée par la proportion de la dotation globale de fonctionnement parmi les produits, 33,3 % en 2020 contre 13,75 % pour la moyenne de la strate.

d - Des ressources d'exploitation limitées

Doivent être retranchés de ces montants les remboursements de frais de personnel, très importants du fait de l'ampleur de la mutualisation entre services de l'agglomération et de la ville. Ils croissent de 2017 à 2021, passant de 1,6 à quasiment 1,9 million d'euros. Ainsi, les ressources d'exploitation n'atteignent en réalité que 631 110 euros en 2021, contre 878 486 en 2017.

La principale évolution de ces produits découle en réalité des revenus locatifs, qui ont diminué des deux tiers, en particulier les revenus des immeubles (au compte 752), qui passent de 101 395 euros à 47 468 euros en 2020. L'épisode pandémique en est une cause, notamment par la fermeture du gîte de Pont-Ramond. La ville souhaite indiquer qu'en 2022, ces produits se sont redressés à 95 000 euros.

On relève surtout d'importants produits exceptionnels en 2018, de 1 312 343 euros en 2018 et de 4 080 879 euros en 2021, qui correspondent aux remboursements au titre des polices d'assurance du gymnase Jean-Monnet et de l'hôtel de ville, à la suite des sinistres déjà évoqués.

Les ressources d'exploitation de la ville sont limitées, renforçant la dépendance de la ville aux produits institutionnels et fiscaux.

3 - Les dépenses de fonctionnement

a - La répartition

L'examen des charges de gestion montre facialement une proportion particulièrement importante des charges de personnel, qui atteignent 64 % du total en 2021. Cependant, la part représentée par les agents servant l'EPCI dans le cadre de la mise à disposition des services portés par la ville, dont le remboursement atteint 1,9 million en 2021, ramène les charges de personnel effectives de 9,6 millions à 7,7 millions, soit 51,2 %, une proportion en-deçà de la moyenne de la strate.

Tableau n° 3 : Répartition de charges

	2017	2018	2019	2020	2021	Variation entre 2017 et 2021
Charges à caractère général	4 092 614	4 033 426	3 963 511	3 898 005	3 910 318	-4,45 %
Charges de personnel	9 102 994	9 332 731	9 506 832	9 731 143	9 566 158	5,08 %
Subventions de fonctionnement	777 249	670 486	829 738	809 679	764 001	-1,70 %
Autres charges de gestion	245 674	264 180	282 635	282 557	368 894	50,16 %
Charges d'intérêt et pertes de change	542 017	1 615 597	425 013	407 003	386 582	-28,7 %
Charges courantes	14 760 547	15 916 420	15 007 728	15 128 388	14 995 953	1,59 %
Charges de personnel / charges courantes	61,7 %	58,6 %	63,3 %	64,3 %	63,8 %	
Intérêts et pertes de change / charges courantes	3,7 %	10,2 %	2,8 %	2,7 %	2,6 %	

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

b - Les charges de personnel

Ces dépenses augmentent de 630 000 euros, de 2017 à 2020, avant de baisser de presque 165 000 euros. Comme il sera observé dans la partie relative aux ressources humaines, ce sont principalement les dépenses de rémunération des personnels qui ont augmenté de 2017 à 2020, de 300 000 euros pour les titulaires mais aussi de 300 000 euros pour les non-titulaires, ce qui en proportion de ces derniers représente une croissance de 57 %. L'effet de la refonte du régime indemnitaire par les délibérations de 2019 se fait notamment sentir.

Flers compte 221,44 ETP en 2021, soit moins que la moyenne des communes de 10 000 à 19 999 habitants³.

La volonté de maîtrise par une réorganisation de certains secteurs, notamment le service périscolaire, produit ses effets en fin de période. Ainsi, en 2021, les dépenses diminuent de 90 000 euros pour les titulaires.

c - Les autres dépenses de gestion

Les dépenses d'exploitation constituent la deuxième catégorie des charges de gestion, oscillant autour de 4 millions d'euros sur la période. Leur stabilité globale occulte en réalité des augmentations et des diminutions de plusieurs postes dans des proportions similaires.

Les montants du poste d'achats diminuent chaque année sur la période, soit plus de 500 000 euros sur la période. Cependant la disparition des dépenses d'alimentation (compte 60 623), qui représentaient près de 530 000 euros en 2017, résulte en réalité d'un changement d'imputation. Les autres dépenses extérieures comprenaient, jusqu'en 2020, une aide au recouvrement de la taxe sur les publicités extérieures, de la part d'un cabinet spécialisé.

La hausse des dépenses de location immobilière, à partir de 2020, relève en partie des suites de l'incendie de l'hôtel de ville (locaux rue Blin, rue de la Boule), ainsi que mobilière (matériel de chantier). L'augmentation des frais d'assurances, qui ont presque triplé sur la période, correspond également aux conséquences des deux sinistres.

On observe globalement une bonne maîtrise des charges à caractère général, qui ont diminué sur la période, en dépit des coûts liés aux sinistres (locations, polices d'assurance, etc.).

C - Le financement de l'équipement

1 - Le volume des dépenses

La ville de Flers mène des investissements dans tous les principaux secteurs d'activité dont elle assure la charge, la voirie, les équipements scolaires et les équipements sportifs essentiellement. Le volume annuel des dépenses d'équipement est compris entre 2,5 millions et 3,2 millions, à l'exception de 2019, avec 5,7 millions, notamment en raison de la reconstruction du gymnase Jean-Monnet.

Les dépenses d'entretien ou de réaménagement de la voirie demeurent significatives chaque année, de l'ordre de 500 000 euros.

Comme détaillé plus bas (§ IV), le renouvellement des équipements incendiés continuera de peser dans le budget de la commune.

³ Rapport de la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur, « Les collectivités locales en chiffres », 2021.

2 - Le financement propre de l'équipement

Si le total du financement propre rapporté aux dépenses d'équipement (110,9 % en 2020 et 143,3 % en 2021, en retranchant le produit exceptionnel issu du remboursement de l'assurance) montre que la commune parvient à financer son important programme d'investissement, des points de vigilance conduisent à nuancer l'analyse.

a - Une majorité de ressources autres que l'emprunt

Les recettes autres que l'emprunt constituent une large part du financement propre en fin de période (2,5 millions en 2020, 2 millions en 2021), passant d'une proportion de 33 % en 2017 à presque 70 % en 2020 et 57 % en 2021 (sans les produits exceptionnels), grâce au dynamisme des produits de cession et des subventions reçues.

Aux produits exceptionnels évoqués perçus en 2019 puis surtout en 2021, s'ajoutent en effet les produits de cession de 2020 et de 2021, qui gonflent le financement propre disponible. Ainsi, en 2021, où il culmine à 7,7 millions, l'ensemble de ces ressources représentent 4,5 millions d'euros.

Si ces cessions du patrimoine inutilisé contribuent utilement au renouvellement des immobilisations, leurs produits futurs restent tributaires des réserves foncières et des acquéreurs potentiels.

Sur la période, les dotations de l'Etat et de la région Normandie aux différents projets se maintiennent dans une importante proportion à partir de 2018, avec 915 000 euros, 777 700 euros en 2019, puis s'approchent des 1 million d'euros en 2020 et des 900 000 euros en 2021.

Pour l'avenir, le projet du « village associatif », évalué dans la délibération du 4 avril 2022 à 1 851 932 euros au total, repose pour 1,02 million sur des subventions (DPV, FNADT pour 870 000 euros et, sous réserve, 150 000 euros du FEDER), moins de 830 000 euros demeurant à la charge de la commune.

Si cette politique de cession et la recherche active de financement externe permettent de créer des marges de manœuvre, ce sont des recettes non pérennes qui représentent une large partie du financement de l'investissement de la ville.

3 - Endettement et emprunts

a - Niveau global d'endettement

La décrue du niveau global de l'encours des dettes contractées s'interrompt momentanément en 2018, en raison du refinancement d'une partie de la dette de la ville (qui présentait des risques), avant de reprendre son cours, pour se situer en 2021 en-deçà du niveau de 2017. Les annuités demeurent stables sur la période.

La capacité de désendettement, hors produits exceptionnels, est maîtrisée mais demeure à un niveau légèrement élevé.

En 2019, le projet de budget comporte un projet d'emprunt de 628 307 euros, qui ne sera pas souscrit, pas plus que ceux y figurant en 2021 ou en 2022. Cet emprunt prévisionnel « d'équilibre », inscrit pour 833 431 euros en 2020 et 660 000 en 2021, correspond à la couverture des dépenses d'investissement finalement non exécutées.

Tableau n° 4 : Capacité de désendettement

	2017	2018	2019	2020	2021
Annuité en capital de la dette	580 619	6 540 123 (538 885 + 6 001 238)	556 961	568 289	590 400
Nouveaux emprunts	6 741	7 161 238	0	0	0
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	13 828 395	14 456 998	13 915 169	13 350 697	12 772 627
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	6,4	5,8	4,1	8,0	2,1
CAF brute	2 153 727	2 513 199	3 384 517	1 661 560	6 232 752
- Autres produits exceptionnels réels	28 815	15 366	1 312 343	57 694	4 080 879
CAF brute moins produits exceptionnels	2 124 912	2 497 833	2 072 174	1 603 866	2 151 873
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP moins produits exceptionnels)	6,5	5,7	6,7	8,3	5,9

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

b - Nature des emprunts

Au 31 décembre 2021, sept contrats d'emprunt, dont cinq souscrits entre 2006 et 2009 et les deux refinancés en 2018, couraient encore.

En 2018, la ville a engagé une renégociation des emprunts structurés contractés auprès de la Société de financement local (SFIL). Par contrat du 15 mars 2018, la renégociation de deux emprunts, pour un montant total de 6 001 238 euros, a été engagée, ainsi que pour une partie des deux indemnités compensatrices concernées, pour 1 160 000 euros. Le contrat court désormais sur 21 ans et 6 mois, jusqu'au 1^{er} octobre 2029, avec un taux fixe de 2,3 %.

Le nouveau montant à rembourser a été porté à 7 161 238 euros, soit le capital restant dû des deux emprunts, plus 1 160 000 euros d'une partie de l'indemnité compensatrice dérogatoire, qui a été capitalisée et étalée. L'autre partie de l'ancienne indemnité compensatrice de 838 000 euros a été étalée par intégration aux intérêts du nouvel emprunt.

Cependant, un emprunt complexe, souscrit en 2007 auprès du groupe Caisse d'épargne, demeure. Il entre dans la catégorie E-3 (multiplicateur jusqu'à 5) selon la typologie de la circulaire du 25 juin 2010 sur les produits financiers offerts aux collectivités territoriales, considérée comme à risque. 1 361 003 euros restaient dus au 31 décembre 2020, soit une proportion légèrement inférieure à celle de 2018, avec 10,2 % de l'encours total.

Un suivi par la ville est effectué sur le fondement d'une analyse synthétique annuelle proposant une cotation indicative, qui tend à montrer à ce jour une insensibilité à moyen terme. La ville indique en outre être arrivée à la conclusion que le coût de l'indemnité compensatrice en opération de refinancement serait important (600 000 euros) au regard du risque, ce qui l'a conduite, conseillée par Finance Active, à renoncer à cette option de renégociation. L'évaluation précise et le suivi régulier du risque financier ont été appuyés sur des pièces. Il apparaît donc que le risque est appréhendé.

D - Situation bilantielle

Le fonds de roulement couvre largement, durant toute la période, le besoin en fonds de roulement. La trésorerie se situe ainsi, en 2019 et 2020, à un niveau convenable, entre 39 et 44 jours de charges courantes. Le produit exceptionnel de 2021 modifie substantiellement ces rapports. On relèvera que l'encours des dettes à l'égard des fournisseurs représente une part importante de la trésorerie, généralement entre 25 % et

30 %, contre 14,6 % en moyenne pour les communes appartenant à la strate de 10 000 à 20 000 habitants. L'effet des délais de paiement excessifs contribue ainsi nettement à la formation de la trésorerie.

IV - LA GESTION DU PATRIMOINE ET DES INVESTISSEMENTS

A - Le suivi comptable

1 - Une tenue d'inventaire comptable défaillante

La fiabilité de l'image patrimoniale repose sur la correcte valorisation des actifs, en temps réel, dans l'inventaire comptable, qui devrait être le reflet de l'inventaire physique tenu par la collectivité. Le rapprochement régulier de ces documents avec l'état de l'actif tenu par le comptable public permet d'en vérifier l'exactitude.

L'inventaire transmis pour l'exercice 2021 présente des incohérences ou des imprécisions importantes, qui en compromettent la fidélité.

a - Principaux types d'écarts constatés

Les dates de mise en service de biens entrés récemment dans le patrimoine paraissent avoir été omises (l'année 1900 apparaissant par défaut). Tel est le cas du logiciel « SIS marché », acheté en 2021 pour 35 000 euros, ou encore de l'équipement numérique mobile de l'école Sévigné Paul Bert, pour 11 176 euros, au compte 2183.

Des immobilisations sont recensées de manière imprécise, sous forme d'enveloppes globalisées rattachées à l'année considérée, « matériel roulant 2020 », « matériel de voirie 2019 », « matériel informatique », alors que le suivi de plusieurs biens sous un même numéro d'inventaire n'est pas autorisé⁴.

Enfin, des biens très anciens figurent encore à l'inventaire alors qu'ils l'ont vraisemblablement quitté, notamment des équipements informatiques comme des modems ou imprimantes entrés dans le patrimoine il y a plus de vingt ans.

Pour disposer d'une illustration concrète et documentée, un rapprochement systématique a été effectué entre les immobilisations figurant au compte 2182, dans l'état de l'actif le plus récent, et la liste des véhicules inventoriée par la commune. D'une part, sur 57 véhicules immatriculés et affectés figurant dans l'inventaire physique tenu par les services, trois ne sont pas retrouvés dans l'inventaire comptable. La commune confirme que ces biens omis de l'inventaire comptable sont toujours en activité. D'autre part, 8 véhicules toujours comptabilisés ne sont pas retrouvés dans l'inventaire physique (pas de correspondance avec le modèle, l'année et le numéro d'immatriculation). La commune indique que quatre d'entre eux ont simplement été omis dans l'extraction réalisée, mais sont bien physiquement inventoriés. Soit leur sortie du patrimoine n'a pas été enregistrée dans l'inventaire comptable, soit, pour les deux autres, une erreur dans la comptabilisation de leur sortie de l'actif a été identifiée par la ville.

b - Des transmissions internes insuffisantes et non formalisées

Il n'existe pas d'outil informatique interfacé ou de procédures de transmission de documents-papier qui permettraient un échange formalisé sur les cessions ou les entrées dans l'actif communal. Interrogée sur ses procédures de gestion patrimoniale, la ville n'a pu apporter d'éléments sur les sorties d'inventaire et les opérations de mise en réforme. Elle indique que

⁴ Guide des opérations d'inventaire, comité national de fiabilité des comptes locaux, juin 2014.

la direction des finances est informée des besoins de mise à jour de l'inventaire par le biais des décisions ou délibérations afférentes.

Aucune coordination et aucun échange n'apparaît ainsi entre les services du patrimoine et des finances pour l'établissement et la mise à jour de l'inventaire comptable, ce qui explique un grand nombre des dysfonctionnements identifiés.

Les corrections attendues de l'inventaire comptable de l'ordonnateur ne pourront s'inscrire dans la durée qu'en se fondant sur un dispositif d'échange d'informations pérenne, appuyé sur des procédures partagées entre tous les services et le service des finances.

2 - Un inventaire physique sommaire

La commune ne tient pas, à proprement parler, d'inventaire physique général de ses biens, qui permettrait d'opérer des recoupements périodiques avec son inventaire comptable. Des démarches partielles ont eu lieu, avec des catégories de biens qui ont fait l'objet d'un recensement, comme pour l'éclairage public ou les véhicules précédemment évoqués.

Victime de plusieurs importants sinistres, la ville n'a donc pas été en mesure de s'appuyer sur des informations suffisamment précises dans ses démarches auprès des compagnies d'assurances. La forte mutualisation des services avec Flers Agglo plaide également pour identifier les biens respectifs de chaque organisme, dont l'utilisation peut être conjointe.

Il existe néanmoins des fiches informatiques établies par bien, dans le logiciel de gestion patrimoniale « ATTAL », comportant la mention du numéro d'inventaire comptable et récapitulant les interventions techniques survenues sur chacun d'eux, afin d'en effectuer un suivi. Etoffées des caractéristiques matérielles et techniques des biens et de leur situation, elles pourraient servir de base pour ce travail à mener, le rapprochement étant possible grâce à la présence des numéros d'inventaire.

3 - Une ampleur d'écart avec l'état de l'actif qui appelle des actions concertées

L'inventaire tenu par l'ordonnateur présente en 2021 avec l'état de l'actif du comptable une différence totale de plus de 63 millions d'euros, soit 40 % du total de l'actif (dont près de 50 millions d'euros sur les seuls comptes 21, 22 et 23, les comptes 24, 26 et 27 n'étant pas présents dans le suivi de l'ordonnateur, mais mentionnés dans l'actif).

Le précédent contrôle de la chambre avait, sur la base des mêmes constats, fait de l'actualisation de l'inventaire une obligation de faire, qui n'a pas été suivie d'effet. Cet écart est d'un niveau comparable à celui constaté par la chambre au cours du précédent contrôle.

Dans la perspective de la transition prochaine vers l'instruction comptable M57, l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable ont été comparés en prenant comme donnée-pivot le numéro d'inventaire affecté au bien, censé être identique dans l'un et l'autre documents.

Ainsi, sont dénombrées seulement 1 812 entrées d'inventaire communes aux deux documents, avec une valeur comptable nette identique, pour un total de 55 355 097 euros (sur 2 588 numéros dans l'état de l'actif). Par différence avec le nombre d'entrées dans chaque document, ce sont respectivement 776 biens pour l'état de l'actif, et 637 biens dans l'inventaire de l'ordonnateur, qui seront à examiner et rapprocher pour fiabiliser le bilan de la commune. 119 entrées présentent le même numéro d'inventaire dans chaque document, mais pour une valeur comptable différente, soit en positif, soit en négatif. Le solde s'établit à 990 262 euros de plus sur l'inventaire de l'ordonnateur. Pour ces biens, seules les valeurs comptables seront à rapprocher.

Tableau n° 5 : Ecart entre l'état de l'actif et l'inventaire de l'ordonnateur

Comptes	Valeur nette comptable (en euros)		
	Etat de l'actif	Inventaire de l'ordonnateur	Ecart
20	642 872	644 024	1 152
21	132 933 652	81 276 720	-51 656 932
23	11 739 678	11 847 142	107 463
24	11 426 405	-	-11 426 405
26	11 895	-	-11 895
27	131 067	-	-131 067
TOTAL	156 885 569	93 767 886	-63 117 683

Source : état de l'actif, inventaire de l'ordonnateur

Une revue manuelle a permis de relever que certains de ces biens n'apparaissent pas dans l'inventaire de l'ordonnateur. C'est le cas de l'église Saint-Jean, qui figure dans l'état de l'actif pour 4 millions d'euros, ou des ateliers municipaux et du logement du gardien, enregistrés pour 2,24 millions d'euros. La commune indique que l'inventaire comptable, qui fait l'objet d'un suivi depuis 2007, ne mentionne que les biens saisis depuis cette date ou qui n'ont pas fait l'objet de modifications (ce qui n'est pourtant pas le cas de l'église Saint-Jean, qui a bénéficié de rénovations pour 60 175 euros, en 2019 et 2020).

Les inexactitudes de l'inventaire comptable de la ville et de l'état de l'actif du comptable, comme les écarts constatés, appellent une action conjointe de recensement et de valorisation du patrimoine de la ville de Flers, passant par la généralisation et la mise à jour d'un inventaire physique et une refonte des procédures d'entrée et de sortie des biens.

4 - Un défaut d'intégration des immobilisations en cours depuis 2017

L'examen des immobilisations en cours (compte 23) montre que ces transferts aux comptes d'imputation définitive (comptes 20 et 21) ne sont pas effectués, à l'exception de l'exercice 2017 qui marque le dernier mouvement en ce sens. Le cumul d'immobilisations qui s'ensuit correspond ainsi à presque cinq années de dépenses d'équipement (solde des immobilisations en cours sur dépenses d'équipement de l'année). Or ces biens apparaissent comme mis en service (par exemple, de manière notable, les travaux réalisés en 2018 sur le groupe scolaire Sévigné Paul-Bert).

Pour la bonne tenue de l'inventaire et une juste comptabilisation des amortissements, l'apurement des comptes d'immobilisations en cours doit être assuré.

5 - Une computation des amortissements à régulariser

Les durées d'amortissement ont été déterminées par une délibération du 6 octobre 2014, venue harmoniser les durées d'amortissement pratiquées pour les immobilisations de la ville et celles de la communauté d'agglomération. Les durées prévues correspondent au barème indicatif conseillé par l'instruction comptable M14 applicable aux communes.

Pourtant, la délibération précédente, remontant à 1996, continue à être adossée aux documents budgétaires et comptables. Il apparaît en outre qu'elle a pu être appliquée par des services jusqu'à aujourd'hui pour certains biens, par erreur.

Des biens présentent une durée d'amortissement nulle, alors qu'ils devraient être amortis. C'est le cas de certains frais d'études normalement amortissables, par exemple les frais d'études du schéma du réseau de chaleur (18 582 euros en 2019), l'étude géotechnique de la piste d'athlétisme (en 2018, pour 21 228 euros). C'est également le cas de la

climatisation du local informatique (2016, pour 41 601 euros), du mobilier urbain (bac d'orangerie en 2017, 41 207 euros), mais également du centre commercial (767 201 euros).

Certains biens dont la valeur apparaît supérieure à 762 euros sont pourtant amortis sur un an (comme le matériel de tonte des pelouses). Des matériels de voirie (panneaux de signalisation ou feux tricolores) sont amortis sur six ans, qui est la durée prévue pour les véhicules et le matériel de bureau électrique ou électronique, alors que le matériel de voirie est amorti sur dix ans et les installations de voirie sur vingt ans. De même, l'on retrouve des véhicules industriels amortis sur six ans au lieu de huit (saleuse sableuse acquise en décembre 2014 pour 26 170 euros). Seuls 21 biens apparaissent amortis sur dix ans, alors que c'est la cadence requise pour une large part des immobilisations, tels le matériel et outillage d'incendie et de défense, de voirie, ou encore les autres installations, matériels et outillages techniques.

La commune considère que des erreurs lors de la saisie de ces biens sont à l'origine probable des discordances constatées. Elle est invitée à veiller à la cohérence des durées d'amortissement pratiquées avec celles fixées par délibération, et à mettre en place des procédures de contrôle des durées d'amortissement indiquées lors de l'entrée des biens dans l'inventaire, au besoin par un paramétrage adéquat des systèmes d'information utilisés pour la gestion et la comptabilisation financière de son patrimoine.

B - Une gestion patrimoniale à consolider

1 - Une démarche inaboutie pour établir un schéma directeur immobilier

Une étude en vue de mettre en place un schéma directeur immobilier a été conduite en partenariat avec l'ADEME et le cabinet Espelia en 2017, commune à la ville et à l'agglomération.

Le recensement, fondé sur plusieurs critères objectifs (positionnement des bâtiments, opportunité foncière, besoin et occupation, état technique, coûts de mise aux normes, rénovation), conduit à établir un classement assez sommaire en cinq classes

La démarche doit être relancée et poursuivie avec l'ambition d'établir un véritable schéma directeur immobilier, instrument souple de fixation des priorités et de planification, seul à même de permettre aux élus d'opérer des choix éclairés.

2 - Les cessions immobilières

a - Une politique de cessions se met en place

La relance, en fin de période, d'une politique de cession de biens communaux considérés comme peu utiles au service public, constitue un point notable, permettant de dégager des ressources complémentaires ponctuelles.

D'importantes opérations ont eu lieu durant les deux dernières années sous revue, le produit total s'élevant à 543 566 euros en 2020 et 545 291 euros en 2021. Par délibération du 12 octobre 2020, l'ensemble dit « Foyer Monge », composé de trois parcelles, a été cédé au bailleur social Orne Habitat, pour 500 000 euros, puis par délibération du 7 décembre 2020, la vente de l'ancienne trésorerie a eu lieu en 2021 pour 150 000 euros. Les cessions font l'objet de délibérations en conseil municipal et un état récapitulatif figure adossé aux comptes.

La ville entend poursuivre cette politique de cessions. D'autres perspectives existent, comme la vente du château du Hazé, libéré de ses occupants par le projet de village associatif. En l'absence, cependant, d'aboutissement de la démarche de schéma directeur, aucun plan prévisionnel formalisé ne vient en appui de cette stratégie de gestion qui engage durablement la ville.

b - La vigilance sur le respect des formes requises

Si la ville s'attache à toujours demander l'avis des domaines, même quand il n'est pas obligatoire, l'ordonnateur doit aussi informer le conseil municipal de la motivation de quelques cessions très en deçà du prix d'évaluation proposé.

Le 17 juin 2019, un terrain dit « La Jossière », de 2 930 m², composé d'espaces verts et d'une allée a été déclassé et cédé pour 43 950 euros, contre une estimation de 85 000 euros par le service des domaines. Si la délibération cite l'avis du 9 avril 2019 et fait état de la non-conformité du prix proposé, ne sont mentionnés ni le prix de l'évaluation, ni le prix de vente *in extenso*, seul le prix de vente au mètre carré (15 euros) figurant dans la délibération. Si l'existence d'une servitude de passage de canalisations est mentionnée, son impact sur une baisse aussi forte du prix de vente aurait pu être davantage motivé, ainsi que le détail et le délai de la mise en vente infructueuse au prix d'évaluation. A été relevée également la cession par acte notarié du 24 octobre 2017 à la société « viandes artisanales » d'un local au sein du centre commercial (lot n° 115), de 253 m², dit de la « supérette », afin de réaliser un commerce de boucherie et épicerie. Evaluée le 14 septembre 2016 par les domaines à 107 500 euros, elle est intervenue pour un montant de 50 000 euros. La difficulté à vendre ce commerce, au sein d'un centre commercial présenté comme en déshérence, est évoqué par la ville. L'information du conseil municipal aurait pu porter sur les démarches de publicité effectuées pour trouver un acquéreur au prix d'évaluation, plus de deux fois supérieur à celui de la vente.

La motivation des écarts aussi significatifs à la vente et l'information apportée doivent faire l'objet du plus grand soin, afin que le conseil municipal puisse s'assurer de la préservation des intérêts de la ville.

3 - Les mises à disposition de locaux non valorisées

a - Un manque de transparence

La ville met à disposition une centaine de locaux ou équipements de toutes tailles, notamment à des associations, le plus souvent à titre gratuit. Des conventions sont effectivement conclues mais pour des durées longues et reconduites tacitement, sans fin programmée. Certaines conventions demeurent ainsi en vigueur depuis plus de trente ans.

Elles portent en particulier sur des salles ou bureaux de taille variable pour accueillir réunions et activités, par exemple 230,50 m² à la disposition du club de bridge par convention de 2001, 111 m² au club de BMX, 4 salles à l'association Flers-Accueil depuis une convention de 1986, des locaux à la Croix-Rouge par une convention de 1985, deux salles du Château Duhazé à l'université inter-âges depuis 2017, un local de 60 m² à « Agir ensemble contre le chômage – collectif AC » depuis 1995 ou à l'Union fédérale des consommateurs « Que choisir » de l'Orne depuis 2016. La MJC bénéficie de locaux vastes de 1 244 m² et de la prise en charge des frais de chauffage depuis une délibération du 9 avril 2018, reprenant les dispositions d'une délibération ancienne, du 23 décembre 1994 (1 154 m² dans la convention).

De manière spécifique, un bail emphytéotique de 99 ans a été accordé depuis 2003 à la maison de retraite privée à but non lucratif Jean-Baptiste Lecornu, à titre gratuit.

Le bénéfice de ces locaux ou immeubles ne figure pas dans les comptes en tant que concours en nature à des tiers, comme le prévoit pourtant l'article L. 2313-1 du CGCT, ce qui prive le conseil municipal d'une vision fidèle de ces formes d'emploi des bâtiments de la ville.

Les mises à disposition devraient donc avoir un terme défini, sans prorogation excessive des conventions, afin de permettre une actualisation des avantages octroyés, et

figurer dans les comptes de la ville, de façon à assurer une bonne connaissance et un suivi régulier du conseil municipal.

b - La valeur de ces biens n'est pas évaluée

La ville assure un suivi interne sur tableur de ces conventions de mise à disposition. Mais parmi les informations y figurant, ni la superficie, ni la valeur locative ou vénale n'apparaissent, ni aucune caractéristique précise du bien.

En outre, plusieurs de ces locaux mis à disposition ont fait l'objet de rénovations récentes par la ville, comme ceux de la Maison des jeunes et de culture (MJC) ou du club de bridge, ou sont programmés, comme le club de BMX ou la toiture et la mise en accessibilité de la MJC. La valeur des biens offerts à l'usage de tiers a ainsi été accrue par les investissements de la ville.

Un des projets d'investissement majeurs, en cours, est la création d'un pôle associatif, dénommé « village associatif » (voir la partie sur l'investissement), dont les locaux seront de nouveau mis à disposition à titre gratuit, dans une volonté d'améliorer les conditions d'accueil des associations et susciter des échanges entre ces différents acteurs de la ville. La chambre suggère que ce projet puisse être le point de départ d'une réflexion d'ensemble sur ces dispositifs.

En l'absence de valorisation, la ville ne dispose pas d'une connaissance précise de la portée des avantages octroyés, qui peuvent être importants au regard des superficies concernées. Sa mise en œuvre appuierait la planification du schéma directeur immobilier, permettant d'éclairer le conseil municipal.

4 - Des renouvellements majeurs d'équipements liés à des sinistres

La commune de Flers a connu trois incendies criminels sur ses équipements, celui du gymnase Jean-Monnet, le 14 août 2016, celui de l'hôtel de ville le 9 novembre 2019 et, peu après, celui du local de Flers Solidarité, rue du Commandant-Charcot le 14 décembre 2019 (un départ de feu maîtrisé avait également touché le gymnase du Hariel le 12 novembre de cette même année).

C'est donc dans la nuit du 8 au 9 novembre 2019 que le sinistre le plus important a ravagé l'hôtel de ville, détruisant une partie importante des locaux administratifs, des matériels des services et des archives. Les opérations d'expertise liées à l'enquête judiciaire n'ont permis à la mairie de ne reprendre possession des lieux, afin d'engager les opérations de sécurisation, qu'en décembre 2020. Un protocole transactionnel conclu le 6 janvier 2021 avec la compagnie d'assurances, approuvé par délibération du 1^{er} février 2021, a porté le montant versé à la ville à 5 090 000 euros (dont un acompte de 500 000 euros versé en 2019). Celle-ci renonce en retour à toute action contre la compagnie, mettant fin aux controverses sur l'appréciation de la valeur du préjudice.

L'impact de ces sinistres sur les priorités d'investissement de la ville est évidemment très important. La reconstruction du gymnase Jean-Monnet fut ainsi une des grandes opérations d'investissement de la période sous revue (cf. *infra*, partie consacrée à l'investissement). La reconstruction de l'hôtel de ville avait été évaluée à 4 443 553 euros par une agence d'architecture, mais la ville indique que le montant pourrait atteindre entre 5 et 8 millions d'euros, sur trois ans de reconstruction. Elle souhaite en effet dessiner un projet de rationalisation des bâtiments existants, le nouvel hôtel de ville permettant de réunir sur un seul site les services d'accueil de la population de la ville et de l'agglomération, délogés par l'incendie ou répartis sur différents sites.

5 - Un suivi de la maintenance des bâtiments éclaté et non planifié

Le principal écueil à la gestion par la ville de son patrimoine est l'absence de connaissance prévisionnelle et de chiffrage de l'état réel des bâtiments et matériels, ne permettant pas l'arbitrage entre réparation et renouvellement. La vétusté des immobilisations de la ville plaide pourtant pour une planification de ces opérations au long cours.

La vétusté des bâtiments est évoquée par la direction du patrimoine, en particulier la rénovation des toitures. Les déclinaisons du compte 65 dépassent les 440 000 euros en 2020 contre 318 000 euros en 2017, en particulier les entretiens et réparations des bâtiments publics, qui passent de 54 320 euros à 135 295 euros, ainsi que la maintenance, de 99 300 euros à 134 000 euros. Pour l'avenir, un plan de rénovation des couvertures est ébauché, pour 540 000 euros, sans déclinaison calendaire précise, qui inclut notamment différentes écoles, les ateliers municipaux et l'église Saint-Jean.

Seule une maintenance curative est organisée par Flers, lors de la survenance ou de la constatation de dommages, sans maintenance préventive mise en place. Le suivi des contrôles techniques obligatoires est éclaté entre plusieurs directions, une partie relevant de la direction du patrimoine, l'autre de la direction des espaces publics ou encore de l'agent de prévention au sein de la direction des ressources humaines. La ville souhaite en rassembler pour une majeure partie le suivi, à compter du mois de septembre, au sein de la direction du patrimoine. Un outil en cours de réalisation s'attachera à cartographier l'état des immobilisations, faisant figurer un niveau de priorité pour la rénovation des différentes composantes (couverture, plomberie, électricité). Ce sont les techniciens de chaque corps de métiers qui déterminent ce niveau, avec un ajustement de la direction du patrimoine.

Les travaux considérés comme urgents par la direction du patrimoine excèdent cependant largement les possibilités financières de la commune. Le directeur général des services confirme qu'en l'absence d'éléments objectifs suffisamment précis, les arbitrages restent difficiles, et, plus encore, la sensibilisation des élus à ces réfections nécessaires.

Un véritable plan d'entretien des immobilisations, permettant de définir techniquement les travaux à mener, d'en chiffrer les montants, de permettre la fixation d'un ordre de priorité et des arbitrages entre rénovation et renouvellement, puis de planifier les sommes annuelles allouées, serait un instrument précieux pour les élus de la ville.

6 - Les travaux en régie

Les travaux en régie sont réalisés directement par le personnel municipal sur des immobilisations de la collectivité. Leur coût est comptabilisé à hauteur du coût des matières premières et des charges de production (matériel acquis ou loué, frais de personnel), sous la forme d'un tarif horaire adopté par l'assemblée délibérante. La production immobilisée de la ville de Flers, correspondant à des travaux sur les bâtiments ou de voirie, est importante et a pu représenter jusqu'à 3 % des recettes de fonctionnement en 2018.

Les états récapitulatifs transmis, par opération ou par site, ne permettent pas de déterminer la nature exacte des travaux ou encore de justifier ou contrôler le nombre d'heures d'interventions affiché. Le contrôle sur place du logiciel utilisé a permis de constater que la commune disposait d'un outil retraçant et comptabilisant avec une grande précision les travaux réalisés par ses services. Le suivi des interventions réalisées est de qualité, et l'outil permet de nombreuses extractions et vérifications utiles pour l'établissement d'une comptabilité analytique détaillée.

C - La planification des investissements

1 - Une évaluation à améliorer et une programmation à mettre en œuvre

La ville de Flers n'a pas de plan pluriannuel d'investissement, bien qu'elle indique mettre en œuvre une évaluation prospective.

Les rapports d'orientation budgétaires sont lacunaires sur la programmation des dépenses d'investissement et d'équipement : la présentation par grands projets ne s'accompagne pas d'une perspective pluriannuelle.

L'examen de l'exécution des dépenses d'investissement a montré le faible taux de réalisation. L'écart se retrouve si on ne considère que les seules dépenses d'équipement, ainsi que, plus précisément, sur les principales opérations effectuées par la ville. En 2020 et 2021, plus de 45 % seulement des sommes prévues au budget initial ou dans des décisions modificatives sont effectivement mandatées.

Tableau n° 6 : Réalisation des dépenses d'équipement lors des exercices 2019, 2020 et 2021

		Budget initial	Budget initial + reports + DM	Réalisé	Reporté	Annulation	% Annulation
2019	Principales opérations	5 648 571	9 162 188	4 781 002	1 924 799	2 456 387	26,81 %
	Total dépenses d'équipement	6 250 050	10 258 689	5 448 418	2 134 015	2 676 256	26,09 %
2020	Principales opérations	3 955 960	6 085 632	2 578 612	638 191	2 868 828	47,14 %
	Total dépenses d'équipement	4 556 760	7 041 775	3 197 202	792 737	3 051 837	43,34 %
2021	Principales opérations	4 303 420	5 790 465	1 915 876	1 233 998	2 640 591	45,60 %
	Total dépenses d'équipement	4 830 146	6 582 223	2 389 730	1 377 454	2 815 039	42,77 %

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

La question du cadencement des opérations pluriannuelles est fréquemment posée. La ville n'utilise pas à ce jour de déclinaison en autorisations de programme et crédits de paiement pour ses opérations. Pourtant en 2018, ses documents budgétaires synthétiques montrent que cette démarche était expérimentée, quoique non formalisée, pour quatre projets pluriannuels, le réaménagement de l'école Sévigné Paul-Bert, la création d'un pôle associatif, la réhabilitation du gymnase Jean-Monnet et l'équipement en vidéoprotection. Cette tentative a pris fin dès 2019.

L'examen de la conduite de ces opérations met au jour un important écart dans le calendrier d'exécution, avec un étalement des opérations, mais également, dans une moindre mesure, parmi les dépenses réalisées au regard des prévisions initiales.

2 - Le suivi d'une opération, l'ensemble scolaire Sévigné Paul-Bert

Par délibération du 19 juin 2017, le conseil municipal a adopté le programme de l'opération de restructuration, mise en accessibilité et mutualisation de certains espaces des écoles maternelle et élémentaire Sévigné Paul-Bert. Il est alors établi pour un budget total hors taxes de 1 248 000 euros, soit 1 497 600 euros toutes taxes comprises (TTC). Le plan de financement a fait une large part aux subventions, comme indiqué précédemment, pour moitié du montant environ.

L'avant-projet définitif adopté par délibération ne montre pas d'évolution significative du programme. Le coût de l'opération augmente cependant de 11 %, une fois

comptabilisés les travaux estimés par le maître d'œuvre, ainsi que sa rémunération, pour s'établir à 1 696 000 euros TTC, portant à 791 157 euros TTC la charge pour la commune, une fois les subventions et le FCTVA comptabilisés.

L'estimation des travaux dans l'avant-projet définitif s'est révélée légèrement supérieure au montant des actes d'engagement initiaux conclus pour les 16 lots constituant les marchés de travaux proprement dits. En exécution, les avenants à ces marchés ont cependant représenté un surcoût de 8 %. Outre des avenants, des marchés de prestations similaires ont été conclus avec les titulaires de certains lots. Cette possibilité, autorisée par l'article R. 2122-7 du code de la commande publique, s'analyse comme une souplesse qui autorise la commande de prestations supplémentaires non prévues au programme.

Analysés poste par poste, ces marchés ont contribué à quasiment doubler le poste peinture, ou encore à augmenter de 25 % le poste démolition-désamiantage. En outre, un marché indépendant a été conclu pour le réaménagement des cours de récréation, pour un montant de 182 530 euros hors taxes, changement qui a modifié le plus significativement le programme initial. Au total, et par comparaison avec le programme adopté en 2017, le montant de l'opération a ainsi dépassé les prévisions de 41 %, dont 20 % au titre des prestations supplémentaires et du réaménagement de la cour.

La date d'achèvement prévisionnelle des travaux était fixée à l'été 2019. Les délais d'exécution ont dû être prolongés plusieurs fois, une première fois à l'automne 2019 avec une date prévisionnelle de fin de travaux au printemps 2020, puis, à nouveau, à cause de la crise sanitaire. Les élèves ont pris possession des nouveaux locaux à la rentrée de 2021.

Le glissement du calendrier d'exécution dès la mi-2019 et l'augmentation, globalement modérée, des coûts en raison des prestations supplémentaires traduisent la double question de l'évaluation programmatique et financière et de la programmation des opérations d'investissement de la ville.

3 - Les investissements à venir

a - La reconstruction de l'hôtel de ville

Outre les écoles Sévigné Paul-Bert et les équipements de vidéoprotection, l'année 2021 a vu la réalisation de la rénovation du marché couvert. En revanche, le projet de « village associatif » reste en grande partie à mener (dont 830 000 euros à la charge de la ville).

Mais c'est la reconstruction de l'hôtel de ville, chiffrée initialement à 4 443 553 euros puis évaluée par la ville autour de 5 à 8 millions d'euros (suivant le dimensionnement exact qui sera retenu pour le projet), qui va principalement marquer les investissements de la ville ces prochaines années, soit deux fois la totalité des dépenses d'équipement en 2021. Elle a été d'ores et déjà engagée avec le choix d'un assistant à maîtrise d'ouvrage.

L'ampleur de l'opération plaide néanmoins tout particulièrement pour une planification de cet investissement, qui sera à envisager avec prudence et par phase, avec une programmation en autorisations de programme et crédits de paiement. Prenant note des remarques de la chambre, la ville indique que l'opération sera suivie en AP et CP, ainsi que celle du « village associatif ».

b - Des investissements liés aux opérations d'urbanisme à plus long terme

L'opération de réaménagement du quartier « d'intérêt régional » Saint-Michel, prévue dans quatre ans, a fait l'objet d'une convention avec l'agence de renouvellement urbain. Si le projet est majeur pour Flers, la prise en charge financière par les bailleurs sociaux et l'agglomération au titre de la politique de la ville réduit la charge financière pour la commune à l'équipement scolaire. Il s'agit d'un grand ensemble en reconversion, réunissant notamment 726 logements sociaux.

Le pilotage du projet relève de l'agglomération au titre de la politique de la ville, en associant étroitement la ville de Flers, qui exerce notamment la maîtrise d'ouvrage sur certains volets, la rénovation de l'école des Vallées (3,5 millions) et son parvis. La phase d'étude de ce volet ne serait engagée qu'en 2026, pour une réalisation en 2030. Le maire indique toutefois que ce volet du projet n'est pas certain.

La participation aux travaux de voirie, dans le cadre de l'aménagement par l'agglomération de la zone d'aménagement concerté du Plancaïon, est évoquée également par le maire comme une opération majeure à venir.

Ainsi, ces vastes opérations d'urbanisme menées par la communauté d'agglomération comportent des volets mineurs qui relèvent des compétences communales, voiries et écoles en particulier.

4 - Les travaux d'accessibilité

Des travaux de mise en accessibilité sont prévus principalement sur des équipements communaux, 246 000 euros pour les écoles ou encore 425 000 euros pour le gîte Pont-Ramond, ou sur des bien mis à la disposition d'associations, comme ceux de la MJC pour 155 000 euros.

V - LA GESTION DU PERSONNEL

A - Effectifs et grades

1 - Emplois de la commune et statut des agents

a - Le pilotage de la masse salariale

Les tableaux des emplois sont présentés en délibération (cinq sur la période), mais ils ne font figurer que les mouvements de création et de suppression, sans rappeler la totalité des emplois, seules les annexes budgétaires et comptables permettant cet aperçu.

1) *Une augmentation qui commence à être maîtrisée*

On relèvera que le dernier rapport de la chambre faisait état de 223,76 ETP en 2015 contre 221,5 en 2011. En dix ans, les effectifs de la ville sont globalement inchangés, avec 221,44 ETP en 2021. Les rémunérations du personnel étaient en 2011 de 5,4 M€, en 2015 de 6,1 M€, en 2017 de 6,2 M€ et en 2021 de 6,5 M€, soit une augmentation de 1,1 million d'euros en dix ans et de 500 000 euros en six ans (+ 7 %).

La période de 2017 à 2020 voit une augmentation de 8 équivalents temps plein (ETP). En effet, la baisse du nombre de titulaires (- 13 ETP) est plus que compensée par l'augmentation des agents contractuels (+ 21 ETP). Il n'y a pas eu, en outre, d'effet en 2020 de la crise pandémique sur le nombre de contractuels, à la différence d'autres collectivités. La création de la filière de la police municipale, en 2018, a conduit à la création de 4 ETP, puis de 6 ETP en 2019.

En 2021, le nombre de contractuels paraît connaître en revanche une contraction de 10,5 ETP, provenant d'une diminution du nombre d'adjoints techniques contractuels de 13 à 4, sans titularisations en contrepartie. La ville avance au premier chef la réorganisation du service scolaire et périscolaire (approuvée par délibération du 14 juin 2021), qui est un projet de service d'ampleur, concernant l'encadrement, le temps de service, la recomposition des équipes et des emplois du temps en plusieurs phases. Le projet a également un effet notable sur les grades de catégorie C de la filière sociale, qui passent de 14,25 ETP en 2019

à 12,06 en 2020, puis à 9,67 ETP en 2021. Cependant, il s'agit aussi de la diminution des remplacements d'agents absents et de la difficulté à pourvoir certains postes vacants.

Les ETP passent ainsi pour la première fois sous le niveau de 2017, soit 221,44 ETP contre 223,65 ETP, avec une contraction plus importante en réalité, compte tenu du changement de calcul. On observe parallèlement que l'augmentation continue des charges de personnel jusqu'en 2020 prend fin en 2021.

Tableau n° 7 : Tableau récapitulatif des effectifs permanents en ETPR

	2017		2018		2019		2020		2021	
<i>Titulaires (T) et contractuels (C)</i>	<i>T</i>	<i>C</i>	<i>T</i>	<i>C</i>	<i>T</i>	<i>C</i>	<i>T</i>	<i>C</i>	<i>T</i>	<i>C</i>
Effectifs permanents en ETP - tableau de suivi	216,1	7,55	209,5	9,1	206,68	11,2	203,12	28,5	203,44	18
Effectifs permanents en ETP - annexes budgétaires	217	8,6	NC	NC	208,32	13,2	203,12	28,5	NC	NC

Source : tableaux des annexes comptables

Ces constats vont dans le sens d'une démarche de maîtrise salariale, engagée en fin de période, avec une volonté de revue des organisations à chaque départ d'agent.

2) Les mutualisations

Au total, il apparaît qu'environ une centaine d'agents de la ville sont employés pour partie par la communauté d'agglomération, en raison de l'organisation retenue.

Depuis le dernier rapport de 2011, l'augmentation d'1,1 million des charges de personnel n'est pas compensée en totalité par les produits supplémentaires perçus du fait de la mise à disposition d'une partie de ses agents auprès de l'agglomération. Les remboursements de frais de l'EPCI à la ville étaient, en effet, de 852 487 euros en 2011, contre 1,7 M€ en 2021 (+ 18 %), soit une augmentation de produits de 818 883 euros en dix ans et 507 077 euros en six ans.

L'absence de bilan de cette mutualisation déjà relativement ancienne empêche de chiffrer les gains éventuellement dégagés par ailleurs.

b - Les personnels d'encadrement ou de direction sous contrat

Parmi les agents sous contrat, on relèvera particulièrement le nombre de cadres ou de directeurs concernés (près du tiers d'entre eux), soit en 2020 deux attachés, deux ingénieurs et deux ingénieurs principaux (en 2021, un ingénieur et trois ingénieurs principaux mais un seul attaché).

La présence d'une part importante et pérenne de contractuels parmi l'encadrement, en particulier la totalité de celui de la filière technique, ne correspond pas aux principes régissant l'accès aux emplois de la fonction publique territoriale.

L'administration municipale précise que ces recrutements peuvent correspondre à des difficultés pour pourvoir certains postes requérant des qualifications et affirme que les démarches de titularisation sont encouragées *a posteriori*, mais ne correspondent pas nécessairement aux choix professionnels des agents concernés, surtout quand leur contrat est à durée indéterminée. Les fiches de postes qui ont pu être examinées présentent en effet la mention de recrutement d'un titulaire.

La titularisation ou le recrutement de titulaires aux fonctions d'encadrement doit continuer de s'inscrire comme un objectif de gestion de la ville à moyen terme.

2 - Répartition des emplois et des grades

La ville de Flers ne dispose pas d'emplois fonctionnels en propre, le directeur général des services et le directeur général adjoint relevant de la communauté d'agglomération.

La répartition par filière reste stable, 24 % pour la filière administrative, 64 % pour la filière technique, les principales évolutions provenant de la réorganisation du service scolaire et périscolaire.

La promotion dans certains grades connaît une forte dynamique puisque, sur la période, le nombre d'attachés principaux passe de 3 à 8, les adjoints administratifs de première classe de 9 à 16,5 ou encore les adjoints techniques principaux de 1^{ère} classe de 14 à 26,9 ETP.

Le glissement vieillesse-technicité n'est cependant pas évalué par la collectivité. L'augmentation tendancielle des dépenses de personnel justifierait pourtant une évaluation du GVT.

B - Le temps de service

Après le premier protocole d'accord sur la réduction et l'aménagement du temps de travail, un nouveau protocole, daté du 1^{er} juillet 2013, commun à la communauté d'agglomération, à la ville de Flers et au CCAS, a été adopté.

Pour mémoire, la commune a établi un règlement intérieur sur les différentes questions de gestion des ressources humaines, adopté par la délibération du 30 juillet 2012. Le règlement modifié est adopté par délibération du 24 février 2020, autorisant en particulier l'usage futur d'une pointeuse horaire.

1 - Les congés

La ville emploie les agents sous deux cycles horaires, en 37 heures 30 et 36 heures. Elle octroie, pour les agents dont le service s'effectue en 37 heures 30, 33 jours de congés, soit 29 jours, plus deux jours de fractionnement et deux jours mobiles, inclus d'emblée dans le décompte, et pour ceux en 36 heures, 29 jours de congés et 1 jour de RTT, calculés de même. En conséquence, les jours de réduction de travail sont limités à 6 jours pour les agents pour atteindre la durée légale, le temps de service annuel effectif demeurant régulier.

La direction des ressources humaines indique que cette disposition spécifique résulte des négociations relatives à la réduction du temps de travail, qui ont conduit à convertir des jours de réduction du temps de travail en jours de congés.

Le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 dispose pourtant que « tout fonctionnaire territorial en activité a droit, dans les conditions et sous les réserves précisées aux articles ci-après, pour une année de service accompli du 1^{er} janvier au 31 décembre, à un congé annuel d'une durée égale à cinq fois ses obligations hebdomadaires de service. Cette durée est appréciée en nombre de jours effectivement ouvrés », soit 25 jours pour un agent effectuant son service en cinq jours hebdomadaires. Dès lors, les six jours de congés supplémentaires (dont deux dits « mobiles » pour des raisons historiques) contreviennent à la règle.

De surcroît, le caractère conditionnel des jours de fractionnement posé au troisième alinéa de l'article 1 dudit décret n'est pas respecté par leur octroi systématique aux agents.

Même sans impact sur la durée légale de service des agents, cette majoration est irrégulière, car les droits qui s'y rattachent diffèrent par nature des jours de RTT. En outre, la conditionnalité des jours de fractionnement doit être rétablie.

La ville de Flers doit se mettre en conformité avec la réglementation relative aux temps de service dans la fonction publique territoriale.

2 - Les travaux supplémentaires

Une délibération de 2008 prévoit l'éligibilité des agents de catégorie B et C de toutes les filières, avec des modalités de rémunération ou de compensation. Une délibération spécifique du 9 décembre 2019 a octroyé une indemnisation des heures supplémentaires générées par les opérations causées par l'incendie de l'hôtel de ville. Les heures rémunérées n'appellent pas d'observations.

Les heures récupérées sont en forte hausse au sein de la direction de l'attractivité du territoire, passant de 32 heures en 2019 à 72 heures en 2020 et enfin 92 heures en 2021 pour 2 agents, soit 46 heures dans l'année, ce qui correspond à une heure par semaine.

La commune ne dispose pas, à ce jour, de dispositif de pointage. Elle n'a pas d'outil de gestion et de contrôle automatisé du temps de travail. Le principe posé par l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires subordonne leur attribution à la mise en œuvre d'un dispositif de contrôle automatisé, une possibilité de décompte déclaratif se limitant aux sites n'accueillant pas plus de dix agents susceptibles d'en bénéficier.

Il est demandé à la ville de mettre en place un contrôle automatisé du temps de service des agents effectuant des travaux supplémentaires, tel que prévu par la réglementation.

3 - Les emplois à temps non complet et les heures complémentaires

La commune compte 46 agents servant à temps non complet en 2021, en majorité des titulaires. Néanmoins, il apparaît que seuls 30 emplois font l'objet d'une délibération déterminant la quotité de temps. Le recoupement des documents tend à montrer que onze agents contractuels sont concernés, employés sans délibération ouvrant les emplois concernés.

5 207 heures complémentaires leur sont attribuées, selon une distribution très inégale : ainsi 11 agents bénéficient de plus de 200 heures complémentaires dans l'année, soit plus de 4,3 par semaine (en prenant 46 semaines de service). Tous ont des emplois à 28,25 heures.

Par exemple, une adjointe technique atteint, en 2019, 534 heures, soit 11 heures de plus par semaine. Il y a dès lors clairement un problème de dimensionnement du poste puisqu'elle effectue, en 2019, 477 heures complémentaires puis 386 heures complémentaires en 2020.

La commune devrait donc s'assurer que les emplois soient ouverts à tous par délibération et réévaluer ces emplois à temps non complet à la lumière des besoins réels. Dans sa réponse, la commune indique que la nouvelle organisation du temps périscolaire a permis de réduire ces heures complémentaires de manière significative, à environ 2 100 heures en 2022.

4 - Une dématérialisation partielle

Les agents et leurs responsables peuvent saisir leurs demandes de congés ainsi que les entretiens professionnels depuis 2017.

En 2020, plusieurs directions ont souhaité étendre la dématérialisation à la saisie des heures de récupération. Du 1^{er} janvier au 31 décembre 2021, au sein de la Ville de Flers, 10 agents, de manière autonome ou accompagnés de leur responsable hiérarchique,

saisissent leurs heures de récupération de manière dématérialisée. 355 heures ont été capitalisées, 240 heures utilisées. Cette démarche reste partielle.

C - Les accessoires de rémunération

1 - La mise en place du régime indemnitaire du RIFSEEP

La ville de Flers a institué, dès la délibération du 12 décembre 2011, un régime indemnitaire similaire avec celui de l'agglomération. La délibération du 11 décembre 2017 met en œuvre le nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), toujours dans un cadre commun entre la ville et l'agglomération, avec effet au 1^{er} janvier 2018.

Il est mis en œuvre pour tous les emplois permanents correspondant aux cadres d'emplois éligibles, pour les titulaires, stagiaires et contractuels. Les primes non cumulables avec le RIFSEEP sont explicitement abrogées. L'extension de son périmètre se fait d'abord par délibération du 9 octobre 2018, qui inclut la filière culturelle, puis intègre la filière technique par délibération du 1^{er} juillet 2020, pour faire suite au décret du 27 février 2020.

La délibération du 25 février 2019 a refondu le RIFSEEP et institué le CIA, suivie de celle du 9 décembre 2019, qui modifie les groupes de fonction, les primes cumulables et prévoit les modalités de réévaluation.

Une modulation du CIA en fonction de l'absentéisme est prévue dans la délibération du 10 décembre 2018, aux termes de laquelle cette part est « *appréciée au regard de l'atteinte des résultats, eu égard, notamment, à la présence de l'agent, mais surtout à l'impact du congé sur ce résultat qui doit se traduire ou non par une diminution de son versement* ». Il est rappelé que la cour administrative d'appel de Versailles a indiqué, dans une décision du 31 août 2020, qu'une telle disposition d'appréciation de la valeur des agents revenait à créer « *une prime dont ne bénéficient pas les fonctionnaires de l'État* ». Cette modalité d'atténuation du CIA doit donc être considérée comme non conforme au décret du 6 septembre 1991, en ce que la présence ou l'absence de l'agent ne saurait être un critère d'attribution de la prime.

La ville indique qu'elle n'est pas mise en œuvre, puisque le CIA n'est pas attribué (à l'exception du versement ponctuel survenu en 2019, sans application du critère). Néanmoins, il est recommandé à la commune de Flers de revenir sur cette modalité théorique par délibération, qui ne saurait être un levier possible de lutte contre l'absentéisme.

2 - Les astreintes

La ville a produit la délibération du 26 juin 2007, qui prévoit la mise en œuvre d'astreintes d'exploitation et de sécurité en faveur de l'ensemble des personnels techniques, de toutes catégories. Elles peuvent être soit rémunérées, soit compensées. Il n'est pas prévu de repos compensateur.

Cependant, cette attribution aux grades de la filière technique sans mention des emplois occupés est imprécise. Ainsi, un agent reprographe, attaché au secrétariat de l'administration générale, assure des astreintes et un agent qui assure l'accompagnement de la santé au travail à la direction des ressources humaines, ont des emplois éloignés de ceux attendus pour effectuer une astreinte, tout comme, en 2021, un contractuel placé auprès du secrétariat de l'administration générale. Il est relevé également deux agents n'appartenant pas à la filière correspondante.

De surcroît, en fin de contrôle, le comptable public a produit une délibération du 1^{er} janvier 2016, non transmise par la ville, qui a, en réalité, modifié les modalités, pour autoriser une catégorie d'astreintes non techniques. Cette décision indique notamment que tous les cadres d'emplois de toutes catégories et filières sont concernés par ces astreintes.

Ces modalités d'astreinte semblent donc non seulement imprécises mais peu connues. Cette situation plaide pour une déclinaison plus précise des modalités d'astreinte en fonction des besoins, précisant en particulier les emplois concernés et pas seulement les filières ou grades.

D - Les documents à production obligatoire

Si la chambre avait relevé en 2016 qu'aucun bilan social n'était produit par la collectivité, cela a été le cas depuis 2017 à un rythme biennal, comme le prévoyait l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984, qui prévoit son établissement et sa présentation tous les deux ans en comité technique. Un rapport social unique est élaboré depuis 2020.

VI - LA COMMANDE PUBLIQUE

A - Une fonction achat centralisée et mutualisée avec la communauté d'agglomération

1 - Le service des marchés publics

a - Organisation

La fonction-achat a été mutualisée avec Flers-Agglo à partir des services historiques de la ville de Flers, mieux dotés en personnel, qui demeurent sous statut communal. Le service des marchés publics comprend, en plus du directeur, une responsable de catégorie A adjointe au directeur, une rédactrice et une assistante administrative à temps partiel.

L'organisation est centralisée. Le service des marchés prend directement en charge la gestion administrative des marchés publics à partir de 40 000 euros hors taxes. Seuls les marchés d'un montant inférieur à ce seuil réglementaire sont passés directement par les directions concernées. Le service est chargé du recensement annuel des besoins, ainsi que de l'exploitation des données financières des marchés.

b - Procédures internes et outils

La ville a mis en place un ensemble d'outils de pilotage et d'appui aux achats, avec en particulier une nomenclature des achats refondue en 2019, permettant d'identifier les achats récurrents pour des besoins homogènes, qui nécessiteraient par leur montant une mise en concurrence.

Le conseil municipal a adopté un règlement interne sur les marchés publics. Commun avec la communauté d'agglomération, ce document fixe les règles internes pour les marchés passés en procédure adaptée (MAPA). Il s'accompagne de fiches pratiques détaillées, complètes et pédagogiques destinées à guider les services tout au long de la procédure, lesquelles constituent véritablement le guide de la commande publique pour les agents.

Le règlement interne adopté par les élus est d'accès difficile, sa lecture requérant de se référer fréquemment au code de la commande publique. L'utilisation d'un logiciel d'aide à la passation, en cours d'acquisition, pourra, en complétant le dispositif, contribuer à sécuriser les procédures et mieux accompagner les acheteurs dans la constitution des pièces et du dossier de consultation des entreprises.

2 - Les délégations

Les délégations pour les marchés publics prises par arrêté, à la suite du renouvellement du conseil municipal en 2020, n'appellent pas d'observation. Toutefois, les décisions d'attribution des marchés restent en pratique à la signature du maire.

Or, durant la période sous revue, certaines commandes, hors marchés en cours, ont été retrouvées sans signature, ou encore avec une signature qui n'est pas celle de l' élu, sans indication du signataire. Les recherches demandées pour retrouver des bons de commande ou contrats signés par un élu n'ont pas toujours abouti. Il apparaît qu'un double système de bons de commande a pu se mettre en place, avec des bons de prestations émis par le logiciel de gestion du patrimoine, qui ne sont pas signés ni reversés dans le système d'information financier pour être transmis au comptable. De surcroît, ces commandes émises par des personnels non bénéficiaires de délégations pourraient conduire à la mise en jeu de la responsabilité des gestionnaires qui en seraient les auteurs.

Une certaine embolie de la chaîne de l'engagement et du mandatement est évoquée par la commune. Il apparaîtrait ainsi un lien entre la centralisation de la délégation et les lenteurs de gestion évoquées comme une des causes des délais de paiement excessifs.

La commune a néanmoins engagé des actions correctives. La situation de l'administration a été modifiée en 2022 par la mise en place d'un système de subdélégations assoupli, étendu aux responsables de services et directeurs adjoints et assorti d'un plafond.

La commune est cependant invitée à prévoir, pour accompagner ce changement et prévenir toute irrégularité ou fraude, des procédures claires, partagées et régulièrement contrôlées, ainsi que le versement systématique des pièces signées dans le logiciel financier.

3 - Des délais excessifs dans la vérification des factures

L'exécution est suivie directement par les services concernés. Le contrôle des délais de paiement montre cependant de fréquents dépassements sans que des intérêts moratoires soient mandatés (cf. *supra*). Le dépassement du délai moyen, en particulier pour les dépenses d'investissement, s'est produit pour 45 mois sur 60.

Selon le service des finances, ces retards s'expliquent par le délai de visa des factures par les services, et le temps de signature du mandatement. Cependant, aucune procédure n'a été mise en place pour la certification du service fait ou la vérification des factures. Les délais légaux apparaissent mal connus des services.

La commune indique avoir sensibilisé les services comptables et agents concernés à la nécessité de respecter les délais de traitement des factures, et envisage la mise en place de rappels automatiques lorsqu'une facture arrive au visa d'un service. Le déploiement de la signature électronique des élus est également programmé.

Tableau n° 8 : Délais de paiement constatés sur la période

Délais constatés	2017	2018	2019	2020	2021
Délai global de paiement moyen (jours)	33,07	25,41	32,48	27,07	26,1
Délai global de paiement moyen en fonctionnement (jours)	32,45	24,51	30,83	25,56	25,23
Délai global de paiement moyen en investissement (jours)	43,64	38,35	50,4	39,56	35,31
Délai moyen de paiement du comptable des seuls mandats éligibles au DGP (jours)	7,1	3,9	11,03	5,03	4,88

Source : poste comptable

La mise en place de procédures internes solides et partagées, dans l'objectif de réduire fortement le délai de traitement des factures pour les dépenses soumises à un délai

de paiement, est devenue d'autant plus urgente que le mandatement des intérêts moratoires, obligatoire, constitue une charge pour la commune (cf. *supra*).

B - Les procédures d'achats

L'échantillon des marchés contrôlés par la chambre inclut un éventail de marchés de travaux ou de services liés aux compétences communales comme la voirie ou encore le scolaire avec l'opération de restructuration des écoles Sévigné-Paul Bert. Un marché de services de médiation passé en procédure formalisée a également été retenu.

1 - La structure générale de la commande publique

Les marchés conclus par la ville sont, pour les plus importants, mutualisés avec la communauté d'agglomération. Sur plus de 320 lots de marchés, conclus entre 2017 et 2021, 175 apparaissent en commande groupée. Ils représentent en 2017 près de 2 millions d'euros, 2,7 millions d'euros en 2018 et près de 1 million les autres années. La ville n'a pas établi de bilan des gains réalisés par ces commandes groupées, excepté pour les frais de publication.

La forte hausse du montant des marchés signés en 2018 s'explique par la mise en place de l'opération de restructuration de l'école Sévigné-Paul Bert, la conclusion du marché de fournitures de vidéoprotection, ainsi que le renouvellement de marchés de fournitures de matériels et équipements en groupement et la réalisation de travaux de voirie.

2 - Les achats sous le seuil de 40 000 euros hors taxes

Les achats d'un montant inférieur à 40 000 euros sont, depuis le 1^{er} janvier 2020, dispensés de procédure. Ce seuil était auparavant fixé à 25 000 euros HT. Ils doivent cependant respecter un certain formalisme et ne pas conduire, en scindant artificiellement les commandes, à contourner les règles de computation des seuils.

a - Sur le respect des règles de computation des seuils

Avec la nomenclature, dont l'utilisation est désormais obligatoire, la commune dispose de l'outil nécessaire pour cartographier finement ses achats et repérer les procédures à mettre en place. Le service des marchés a réalisé en 2020 un bilan de certains codes de nomenclatures, sur lesquels la dépense excède 40 000 euros, et proposé des actions correctives adaptées. Ce bilan pourrait être systématisé et croisé avec les consommations par tiers et par compte, en considérant les familles d'achat (et non la seule ligne de code de nomenclature) pour la juste computation des seuils et la programmation des besoins.

Bien que le règlement intérieur le prévoie, le service des marchés n'est pas toujours informé des intentions d'achats des autres services, ce qui peut nuire au suivi de ces achats de faible montant. Pour accompagner la nouvelle architecture des délégations de signature, et renforcer le suivi de ces achats, les fonctionnalités du système d'information financier pourraient être mieux utilisées (mention du signataire dans le logiciel financier, blocage ou alerte sur les montants pouvant être engagés par signataire et par code de nomenclature achat). La numérotation des contrats dès 25 000 euros permettrait, de plus, d'améliorer la qualité comptable, le suivi des commandes et l'information sur les marchés.

b - Sur le respect de la réglementation

Bien que la réglementation impose la conclusion d'un contrat écrit à partir de 25 000 euros hors taxes (HT), pour trois commandes dépassant ce montant, en 2020, la commune n'a pas été en mesure de fournir le contrat correspondant. En outre, étant cotés en mandats ordinaires et non en mandats de marchés, ces achats sont susceptibles d'échapper à la vigilance du comptable.

En écho avec les constats sur les achats conclus sans délégation ou intervention d'un élu, et pour faciliter l'identification des marchés dont la publication des données essentielles est requise, la commune est invitée à systématiser la numérotation et l'enregistrement comme marchés des commandes dès 25 000 euros HT et veiller à la conclusion d'un écrit.

C - L'appréciation de l'offre économiquement la plus avantageuse

Si le déroulement des procédures apparaît bien maîtrisé par le service des marchés, avec un cadre juridique rigoureux, l'examen technique des offres, qui est au cœur de l'acte d'achat, souffre de défauts récurrents imputables à l'accompagnement imparfait des services acheteurs pour cette étape de l'achat, pouvant limiter la capacité d'appréciation des élus.

1 - La pertinence des critères d'attribution des offres

La jurisprudence européenne exclut comme critères d'attribution « des critères qui ne visent pas à identifier l'offre économiquement la plus avantageuse, mais qui sont liés essentiellement à l'appréciation de l'aptitude des soumissionnaires à exécuter le marché en question » (CJUE, 26 mars 2015, C-601/13), comme les effectifs ou l'expérience des candidats, les qualifications et les moyens de garantir la bonne exécution du marché. La réglementation nationale reprend cette distinction entre l'examen de la capacité à exécuter la prestation (article L. 2142-1 du CCP) et les critères d'attribution, qui permettent de distinguer l'offre économiquement la plus avantageuse (article R. 2152-7 du CCP).

Or pour certains marchés passés par la commune, les capacités ou l'organisation de l'entreprise, ou encore l'expérience ou les diplômes des candidats ont été érigés en critères d'attribution, faisant porter parfois une part importante de la note de la valeur technique sur la seule conformité de l'offre aux exigences du marché : 15 % de la note technique pour un marché d'élagage, 11 points sur 45 pour un marché de programme de travaux de voirie, et jusqu'à 80 % de la note technique pour le marché de prestations de médiation passé par le service des ressources humaines. Pour ce dernier marché, la confusion a porté un préjudice certain à l'analyse des offres.

Les appréciations portées dans les rapports d'analyse des offres montrent les difficultés à départager les candidats sur ces critères inadaptés, qui traduisent davantage leur capacité à réaliser la prestation et la conformité aux exigences du marché que la valeur technique de leur offre. Par exemple, les candidats ont tous la même note dans le marché de médiation, ce qui fait porter le départage des offres sur d'autres critères que celui de la valeur technique, pourtant fortement pondéré (ici, le prix et le délai d'intervention) et ne permet pas de déterminer l'offre économiquement la plus avantageuse. De fait, dans ces marchés, gênée pour évaluer la valeur technique de l'offre, la commune retient le moins disant.

2 - La qualité et la pertinence des appréciations portées sur l'évaluation des offres

Les rapports d'analyse des offres, rédigés par les services acheteurs avec la supervision du service des marchés, sont la plupart du temps trop laconiques pour permettre véritablement aux élus de prendre une décision éclairée, et même de s'assurer que l'évaluation a véritablement conduit à valoriser les qualités techniques de l'offre.

Les appréciations peuvent porter davantage sur la qualité formelle de l'offre que sur son contenu, par exemple pour le marché de programme de voirie ou encore les marchés de travaux de l'opération Sévigné où, pour le sous-critère *méthodologie et mode opératoire*, le candidat obtient 20/20 dès lors qu'il transmet une méthodologie détaillée. Aucune

appréciation n'est portée sur la méthodologie elle-même qui permette de justifier la note maximale attribuée.

3 - L'application de la méthode des ratios requiert une certaine prudence

Pour la notation de la valeur technique de l'offre, ainsi que pour les autres critères d'attribution, la commune utilise de manière uniforme la méthode dite des « ratios », qui vise à attribuer le nombre de points maximal à l'offre ayant reçu la meilleure note pour le critère considéré.

Ainsi, la note technique du meilleur candidat, attribuée d'après un barème selon la méthode linéaire, est ensuite relevée au maximum de points attribuables, les autres offres étant notées par référence à celui-ci, par l'application d'une règle de trois.

Cette méthode, admise par la jurisprudence, peut cependant parfois conduire à amplifier artificiellement les écarts entre les offres. Elle avantage le mieux disant dont la note est éloignée du maximum en écrasant concomitamment les notes des autres candidats. Elle peut donc permettre à une offre très onéreuse de rattraper son retard sur le critère du prix. Son usage doit se faire avec une certaine prudence.

Pour affiner son évaluation de la qualité technique de l'offre par rapport au prix proposé, la commune dispose de techniques plus faciles à maîtriser, en faisant par exemple apparaître dans la présentation des offres la décomposition du prix selon les différents postes techniques qu'elle souhaite plus précisément valoriser dans son analyse. Elle peut également, pour les MAPA, recourir plus souvent qu'elle ne le fait actuellement à la négociation, y compris sur le prix, en veillant à éviter, comme ce fut le cas pour les marchés de travaux de l'opération Sévigné, de solliciter les entreprises pendant leurs congés annuels.

La commune pourrait améliorer la qualité de ses consultations en formulant soigneusement son besoin, en précisant ses exigences minimales, en renforçant la pertinence de ses grilles et critères d'évaluation, en utilisant la négociation pour affiner son analyse, et en accompagnant davantage les services qui en sont chargés sur l'évaluation économique des offres. Quelle que soit la méthode de jugement des offres retenue, elle doit conduire à distinguer, sur la base de critères pertinents et liés à l'objet du marché, celui, parmi les candidats aptes à l'exécuter, qui présente l'offre économiquement la plus avantageuse.

D - Le marché de projection architecturale de la place Saint-Germain

La ville de Flers a lancé à l'été 2018 un marché pour la réalisation et la diffusion de vidéos projetées sur les façades de l'église Saint-Germain, qu'elle dénomme « mapping ». La ville avait en effet déjà mis en place avec succès une animation de ce type pour les fêtes de fin d'année. Une mise en concurrence était devenue indiquée pour ces prestations récurrentes dont le montant cumulé dépasse le seuil de dispense de procédure, soit 25 000 euros hors taxes à l'époque. En effet, pour l'opération réalisée fin 2017, la prestation avait fait l'objet d'une demande de devis à une autre société, qui a réalisé la prestation pour un montant total avoisinant 39 000 euros, toutes taxes comprises.

1 - Des informations imprécises

Or, bien que le besoin apparût bien établi, et les exigences connues puisque la ville avait déjà l'expérience d'au moins une animation similaire sur cette place, les documents de la consultation, et notamment le CCTP, se sont révélés beaucoup trop succincts et imprécis notamment sur la nature des prestations attendues (thèmes souhaités) et les conditions d'exécution (dimensions de la place et des façades notamment, sur lesquelles le CCTP ne donne que de vagues indications, appuyées d'une photo de l'église).

Plus encore, ces imprécisions ont suscité beaucoup de questions techniques de la part des candidats, portant sur des éléments nécessaires à l'élaboration de l'offre (plans de façades ou dimensions exactes), auxquelles la commune n'a apporté que des réponses laconiques insusceptibles de rétablir l'égalité de traitement entre le prestataire sortant et les autres candidats.

La nature des questions posées par les candidats trahit un défaut de préparation et d'anticipation par la collectivité, qui les a mis en difficulté au point de renoncer à présenter une offre. Alors que le dossier a été retiré 39 fois par 11 entreprises différentes (ce qui montre le degré élevé de concurrence sur le secteur), seules 3 offres ont été déposées sur le lot n° 1 (conception de la projection), et deux sur le lot n° 2 (diffusion de la projection). Sur les deux offres portant sur l'ensemble des lots, l'une émanait d'un prestataire établi en Belgique, l'autre de la société prestataire sortante.

2 - Une appréciation imparfaite des offres

L'appréciation des offres s'est partiellement fondée sur des exigences qui n'étaient pas formulées dans le CCTP, ce qui a fait perdre 15 points à l'un des candidats les plus sérieux alors que la société concurrente obtenait le maximum de 24 points.

Pour le sous-critère *caractère innovant de la proposition*, les appréciations ont porté sur la personnalisation du thème proposé, en lien avec la ville, ce qui n'était aucunement précisé. Ce choix a exercé une influence directe sur la sélection des offres puisque seul le sortant a obtenu le maximum (6/12 pour le 2^e). L'analyse du sous-critère *pertinence du rétroplanning* mentionne que celui proposé par le candidat rejeté est réaliste mais trop long pour tenir les délais. Or aucun délai ne figurait dans le marché s'agissant du lot n° 1, seules les dates de diffusion du spectacle étant indiquées. De plus, alors que le candidat propose un spectacle finalisé pour le 15 novembre, c'est le prestataire sortant qui a obtenu le maximum de points en proposant pourtant la date du 21 novembre, soit six jours plus tard.

Pour l'attribution du lot n° 2 (diffusion de la projection), l'analyse ne paraît pas avoir pris en compte, pour l'évaluation du critère *pertinence des moyens humains*, la proposition de pilotage à distance du dispositif.

Compte tenu de son prix, le candidat rejeté ne paraît pas avoir eu une chance sérieuse de l'emporter. Mais la formation du prix (forfaitaire) n'était pas précisée, et l'écart de prix entre les deux offres n'a pas été expliqué. Une négociation aurait pu lever ces ambiguïtés, notamment sur l'éventualité de doubles comptes entre le lot n° 1 et le lot n° 2, et sans doute permettre aux candidats de remettre une offre meilleure ou plus précise, mais cette étape n'a pas été mise en œuvre.

Ce marché a été renouvelé en 2022, avec, semble-t-il, des défauts similaires dans la qualité et la précision du CCTP. Il est rappelé à la commune que les consultations doivent être conduites de manière à mettre tous les candidats, y compris ses partenaires habituels, sur un pied d'égalité. Le service des marchés doit assurer ce contrôle des services acheteurs, pour l'ensemble des procédures menées. Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune a informé la chambre qu'elle prenait note de ces observations et en tiendrait compte pour la passation de 2023.

ANNEXE : TABLEAUX FINANCIERS

Evolution et nature des ressources d'exploitation

	2017	2018	2019	2020	2021
Domaine et récoltes	79 902	118 695	190 190	82 042	140 434
Travaux, études et prestations de services	289 896	277 828	283 716	183 947	235 775
Mise à disposition de personnel facturée	1 601 273	1 704 305	1 796 261	1 880 244	1 886 369
Remboursement de frais	250 768	328 756	310 103	251 537	154 947
Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais	2 221 839	2 429 584	2 580 270	2 397 770	2 417 524
Revenus locatifs et redevances	219 610	111 074	92 041	55 332	69 667
Autres produits de gestion courante	257 920	111 074	161 258	94 728	99 955
Ressources d'exploitation	2 479 759	2 540 658	2 741 528	2 492 498	2 517 479

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Ressources fiscales de la commune

	2017	2018	2019	2020	2021
Impôts locaux nets des restitutions	6 807 768	6 825 564	6 948 398	6 997 620	7 112 862
Taxes sur activités de service et domaine	315 238	276 757	221 417	6 117	202 149
Taxes sur activités industrielles	329 637	322 664	303 758	318 680	319 297
Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	30 134	30 784	31 564	33 059	33 813
Autres taxes	274 644	266 844	317 887	302 030	353 460
Ressources fiscales propres nettes des restitutions	7 757 422	7 722 612	7 823 024	7 657 507	8 021 581
Attribution de compensation brute	235 701	235 831	3 211	117 451	48 129
Fonds de péréquation et de solidarité	144 841	161 488	176 396	181 249	187 561
Fiscalité reversée	380 542	397 319	179 607	298 700	235 690

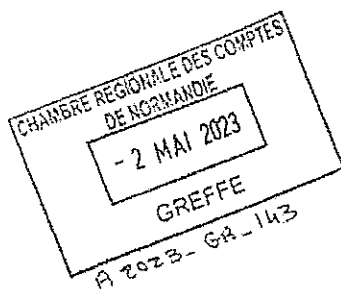
Source : CRC, d'après les comptes de gestion

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

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

Réponse de M. Goasdoué

Ville de **Flers**



Flers, le 26 avril 2023

Le Maire

à

Chambre Régionale des Comptes
21 Rue Bouquet
CS 11110
76174 ROUEN CEDEX

LETTRE EN RECOMMANDE AVEC AR

Objet : Observations définitives

Affaire suivie par : Christophe ALLIGNÉ
Mail : calligne@flers-agglo.fr
Tél : 02 33 64 66 10

Monsieur le Président,

Vous m'avez transmis en septembre dernier les observations définitives de la Chambre régionale des comptes de Normandie, concernant la gestion de la commune de Flers sur la période 2017-2021.

Sur le plan de la gestion financière, le rapport précise notamment que la ville de Flers « a su trouver dans une intégration communautaire ancienne un levier d'action pour sa redynamisation économique et son renouvellement urbain... »

La stabilisation des charges permet de dégager un autofinancement faible mais en légère amélioration. La capacité de désendettement est maîtrisée.

Les démarches entreprises activement par la ville contribuent à financer par des subventions extérieures une partie des grands investissements... »

Je suis en accord avec l'analyse financière globale qui est exposée et j'ai bien pris note des recommandations et obligations de faire, que je ne conteste pas.

Le suivi de l'état de l'actif et la gestion du patrimoine feront notamment l'objet d'une attention particulière.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma haute considération



Yves GOASDOUÉ

Rue de l'Indépendance - 61104 FLEERS Cedex - Téléphone : 02 33 64 66 10

Ville de Flers

Monsieur le Maire - Avenue du Château - CS 70229 - 61104 FLEERS Cedex
Tél : 02 33 64 66 00 - Fax : 02 33 64 66 33 - Courriel : accueil@flers-agglo.fr

