



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE MALAUNAY (Seine-Maritime)

Exercices 2018 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 26 septembre 2024

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	5
1 INTRODUCTION.....	6
2 LA COMMUNE, SON ENVIRONNEMENT ET SON FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL	6
2.1 Présentation de la commune.....	6
2.2 Le fonctionnement institutionnel de la commune	7
3 L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES	8
3.1 L'information financière et budgétaire.....	8
3.1.1 La qualité de l'information financière.....	8
3.1.1.1 Les rapports sur les orientations budgétaires.....	8
3.1.1.2 La publicité des informations budgétaires.....	10
3.1.2 Les prévisions budgétaires	10
3.2 La fiabilité des comptes.....	11
3.2.1 Les rattachements	11
3.2.2 Les restes à réaliser	11
3.2.3 Le délai global de paiement	11
3.2.4 L'affectation du résultat	12
3.2.5 Le suivi du patrimoine.....	12
3.2.5.1 La tenue de l'inventaire des immobilisations	12
3.2.5.2 L'apurement du compte 23 « Immobilisations en cours ».....	13
3.2.5.3 L'apurement du compte 2031 « Frais d'études »	14
3.2.6 Les dotations aux provisions	14
3.2.7 Les régies.....	14
4 LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE.....	15
4.1 L'évolution des recettes et des dépenses de fonctionnement.....	15
4.1.1 Les produits de gestion.....	15
4.1.1.1 Les ressources institutionnelles	16
4.1.1.2 Les recettes fiscales	16
4.1.1.3 Les ressources d'exploitation	16
4.1.2 Les charges de gestion.....	17
4.1.2.1 Les charges de personnel.....	17
4.1.2.2 Les charges à caractère général	18
4.1.2.3 Les autres charges de gestion	18
4.2 L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement.....	19
4.3 Le financement des investissements.....	19
4.4 L'endettement.....	20
4.5 La trésorerie.....	21
5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	21
5.1 Le pilotage des ressources humaines.....	21

5.2 L'évolution de la masse salariale	23
5.3 La gestion du temps de travail.....	25
5.4 Les heures supplémentaires	25
5.5 L'absentéisme.....	27
5.6 Le régime indemnitaire	27
5.6.1 La mise en place du RIFSEEP	27
5.6.2 La prime de fin d'année	29
6 LA DÉMARCHE COMMUNALE DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE.....	29
6.1 La stratégie communale.....	30
6.1.1 Le cadre théorique de la trajectoire de transition	30
6.1.2 Les enjeux environnementaux et climatiques	32
6.1.3 Le plan de transition écologique	34
6.2 Le pilotage de la transition écologique.....	35
6.3 Les relations avec la métropole Rouen Normandie.....	36
6.4 La mise en œuvre pratique de la stratégie communale	37
6.4.1 Les principales mesures d'atténuation et d'adaptation au changement climatique.....	37
6.4.1.1 La rénovation énergétique des bâtiments municipaux.....	37
6.4.1.2 La gestion des fluides	40
6.4.1.3 La gestion des déplacements	43
6.4.1.4 L'éclairage public.....	45
6.4.1.5 La gestion des espaces verts, naturels et de l'eau.....	46
6.4.1.6 La lutte contre l'artificialisation des sols.....	48
6.4.1.7 La sobriété numérique	49
6.4.2 Le volet transition écologique des politiques publiques	50
6.4.2.1 Les enjeux de la transition écologique au sein de l'école publique.....	50
6.4.2.2 Les mesures incitatives proposées aux malaunaysiens.....	54
6.5 Le financement et les coûts de la transition écologique	56
6.5.1 Le modèle communal de financement de la transition écologique	56
6.5.2 Les coûts de l'action et de l'inaction.....	57
ANNEXES.....	60
Annexe n° 1. Transition écologique – principaux travaux de rénovation énergétiques 2014 à 2023	61
Annexe n° 2. Glossaire des sigles	63
Réponse de M. Guillaume COUTEY, Maire de Malaunay.....	65

SYNTHÈSE

Commune de la Seine-Maritime de 6 192 habitants, située à une douzaine de kilomètres au nord-ouest de Rouen, Malaunay est rattachée à l'aire urbaine de Rouen et fait partie de la Métropole Rouen Normandie.

La volonté ancienne de la commune de réaliser des économies d'énergie, puis d'entrer dans une démarche globale de transition écologique la fait figurer parmi les pionnières des communes de sa strate de population et les plus avancées.

Sa situation financière ne présente actuellement aucune inquiétude particulière, la commune, peu endettée, n'ayant pas été touchée de plein fouet par l'augmentation du coût de l'énergie.

Sa politique de transition écologique, portée notamment par un vaste programme de rénovations bâtimementaires réalisé entre 2014 et 2023, financé par un recours aux subventions, et une sensibilisation accrue des agents aux pratiques vertueuses en matière environnementale (lutte contre le gaspillage, tri...) l'expliquent en grande partie.

Toutefois, si la commune souhaite à l'avenir maintenir un niveau soutenu d'investissement dans ce domaine alors même qu'elle sera en concurrence avec des porteurs de projets plus nombreux dans un contexte d'austérité budgétaire nationale, elle devra s'attacher à améliorer son excédent brut de fonctionnement et sa capacité d'autofinancement.

À ce titre, l'évolution de la masse salariale (+ 21,6 % au cours de la période contrôlée) est à surveiller dans les années à venir, notamment les incidences de l'augmentation en volume des effectifs (entre autres des non-titulaires) et des heures supplémentaires rémunérées. La démarche de transition écologique peut expliquer, au moins en partie, cette progression. En effet, outre la nécessité de faire appel à des compétences spécifiques, elle peut s'avérer plus complexe à mettre en œuvre (circuits courts, montage des marchés, suivi des financements, communication, pratiques professionnelles à la cantine ou dans la gestion des espaces verts).

Enfin, la commune aurait avantage à développer l'évaluation de ses politiques de transition écologique, trop peu d'informations étant encore disponibles pour appréhender l'efficacité et l'efficience des actions mises en œuvre tant du point de vue financier qu'environnemental.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (régularité) : Respecter les conditions de consultation des contrats ou des marchés par les élus ainsi que les modalités d'expression des élus n'appartenant pas à la majorité municipale conformément aux dispositions des articles L. 2121-12 et L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales.

Recommandation n° 2. (régularité) : Enrichir les rapports d'orientations budgétaires de la collectivité en les complétant avec des informations prospectives pluriannuelles notamment financières conformément aux dispositions de l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales.

Recommandation n° 3. (régularité) : Diffuser en ligne les documents d'informations énumérés à l'avant dernier alinéa de l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales et en faciliter l'accessibilité en application de l'article R. 2313-8 du code précité.

Recommandation n° 4. (régularité) : Mettre en place des inventaires physique et comptable conformément au référentiel budgétaire et comptable applicable à la commune (M57).

Recommandation n° 5. (régularité) : Actualiser et enrichir les lignes directrices de gestion conformément au décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019.

Recommandation n° 6. (régularité) : Mettre en place des moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de manière exacte les heures supplémentaires (en application de l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002).

Recommandation n° 7. (régularité) : Mettre le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel en conformité avec les articles L. 714-4 et 5 du code général de la fonction publique.

Recommandation n° 8. (régularité) : Cesser le versement de la prime de fin d'année en application des dispositions de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Recommandation n° 9. (performance) : Actualiser régulièrement le bilan des émissions de gaz à effet de serre.

1 INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune Malaunay pour les exercices 2018 et suivants.

L'examen de la gestion de la commune de Malaunay a été principalement conduit selon les axes suivants : la fiabilité des comptes et la situation financière, la gestion des ressources humaines et la démarche de transition écologique mise en œuvre par la commune.

Lors de ses séances des 11 et 13 juin 2024, la chambre a arrêté ses observations provisoires qui ont été transmises à M. Guillaume Coutey le 31 juillet 2024. L'ordonnateur y a répondu par courrier du 30 août 2024.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre a arrêté, le 26 septembre 2024, les observations définitives qui suivent.

2 LA COMMUNE, SON ENVIRONNEMENT ET SON FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL

2.1 Présentation de la commune

La commune de Malaunay se situe dans le département de la Seine-Maritime, au sein de la Vallée du Cailly, à une douzaine de kilomètres au nord-ouest de Rouen. Elle s'étend sur une superficie totale de 9,3 km² et compte actuellement 6 192 habitants¹ (en hausse de 5 % depuis 2014).

Malaunay fait partie de la Métropole Rouen Normandie, établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre regroupant 71 communes et près 498 822 habitants².

Si la population malaunaysienne est vieillissante, à l'image de nombreuses communes comparables, la commune reste néanmoins un territoire relativement jeune (27 % de moins de 20 ans et 56 % de moins de 45 ans contre 18 % de plus de 65 ans) et familial (73 % de familles).

L'habitat est essentiellement individuel (74 %) et la part des logements sociaux (28 %) est nettement supérieure aux communes de la même strate de population.

Avec un nombre de 1,81 actif occupé pour un emploi présent dans la commune de Malaunay, le territoire présente un caractère clairement résidentiel.

¹ Insee – population au 1^{er} janvier 2024 selon dernier recensement dont population municipale : 6 143 et population comptée à part : 49.

² Source : site internet de la Métropole Rouen Normandie.

La commune compte 2 615 ménages fiscaux dont 51 % sont imposables³, ce qui est inférieur aux communes de même strate de population.

Le taux de pauvreté⁴ de la population se situait à 11 % en 2020⁵, en deçà du seuil national (14,6 %). Il peut s'expliquer par un taux de chômage et un nombre de ménages constitués d'une seule personne ou monoparentaux relativement bas.

M. Guillaume Coutey est maire de la commune de Malaunay depuis 2012. Il est également président de la société publique locale « Agence locale de transition énergétique Rouen Normandie » (ALTERN), créée à l'initiative de la métropole Rouen Normandie, en charge d'accompagner les citoyens dans leurs projets de rénovation énergétique et les communes dans la rénovation de leur patrimoine.

2.2 Le fonctionnement institutionnel de la commune

Les vérifications opérées par la chambre ont porté sur le contenu du règlement intérieur du conseil municipal et les indemnités versées aux élus locaux.

Selon la délibération n° 2020/081 du 3 septembre 2020, le conseil municipal a adopté son règlement intérieur⁶, modifié le 3 février 2022.

Toutefois, s'il y a fait figurer les conditions de présentation des questions orales (chapitre I – article 6) et de déroulement du débat d'orientation budgétaire (chapitre IV – article 22), le règlement ne comporte aucune disposition spécifique sur les conditions de consultation des contrats ou des marchés (intéressant tous les élus du conseil municipal) et sur les modalités d'expression des élus n'appartenant pas à la majorité dans les supports d'informations générales éventuellement utilisés et diffusés par la commune.

L'absence d'écu d'opposition ne dispensant pas la commune de prévoir en toutes circonstances les modalités d'expression des élus n'appartenant pas à la majorité, de même que les conditions de consultation des contrats ou des marchés, la chambre demande à la commune de respecter les dispositions des articles L. 2121-12 et L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT⁷).

³ Site internet de l'Observatoire des territoires.

⁴ Il s'agit du pourcentage de la population dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté. En France, il a été établi à 1 396 € en 2024.

⁵ Source : Insee.

⁶ L'article L. 2121-8 du CGCT prévoit que « dans les communes de 3 500 habitants et plus, le conseil municipal établit son règlement intérieur dans les six mois qui suivent son installation. Le règlement intérieur précédemment adopté continue à s'appliquer jusqu'à l'établissement du nouveau règlement ».

⁷ Article L. 2121-27-1 : « Dans les communes de 1 000 habitants et plus, lorsque des informations générales sur les réalisations et sur la gestion du conseil municipal sont diffusées par la commune, un espace est réservé à l'expression des conseillers élus sur une liste autre que celle ayant obtenu le plus de voix lors du dernier renouvellement du conseil municipal ou ayant déclaré ne pas appartenir à la majorité municipale (...) Les modalités d'application du présent article sont définies par le règlement intérieur du conseil municipal ».

Recommandation n° 1. (régularité) : Respecter les conditions de consultation des contrats ou des marchés par les élus ainsi que les modalités d'expression des élus n'appartenant pas à la majorité municipale conformément aux dispositions des articles L. 2121-12 et L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales.

Le versement des indemnités ainsi que la prise en charge des frais de représentation et de mission contrôlés par la chambre n'appellent pas d'observation.

Toutefois, la chambre invite la commune à communiquer l'état présentant l'ensemble des indemnités de toute nature bénéficiant aux élus siégeant au conseil municipal, prévu par les dispositions de l'article L. 2123-24-1-1 du CGCT⁸, aux conseillers municipaux avant l'examen du budget.

3 L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

3.1 L'information financière et budgétaire

La commune applique le référentiel budgétaire et comptable M57 depuis le 1^{er} janvier 2023. Elle a adopté un règlement budgétaire et financier par délibération 2023/029 du 12 avril 2023.

3.1.1 La qualité de l'information financière

La qualité de l'information financière appelle les observations suivantes.

3.1.1.1 Les rapports sur les orientations budgétaires

Les débats sur les orientations budgétaires et leur formalisation sont conformes aux dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT⁹.

⁸ Article L. 2123-24-1-1 du CGCT : « Chaque année, les communes établissent un état présentant l'ensemble des indemnités de toute nature, libellées en €, dont bénéficient les élus siégeant au conseil municipal, au titre de tout mandat et de toutes fonctions exercées en leur sein et au sein de tout syndicat au sens des livres VII et VIII de la cinquième partie ou de toute société mentionnée au livre V de la première partie ou filiale d'une de ces sociétés. Cet état est communiqué chaque année aux conseillers municipaux avant l'examen du budget de la commune ».

⁹ Article L. 2312-3 du CGCT : « Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal, dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique ».

Cependant, si les ROB présentés au conseil municipal entre 2018 et 2023, adoptant la même structure, privilégient une approche contextuelle et rétrospective (par exemple : 26 pages sur 34 dans le ROB de 2023), les éléments attendus au titre des dispositions de l'article D. 2312-3 du CGCT¹⁰ restent insuffisants.

Pour l'essentiel, les ROB de 2021, 2022 et 2023 listent les principaux chapitres des sections de fonctionnement et d'investissement sans véritable orientation et les données chiffrées, quand elles existent, restent rétrospectives et partielles.

De même, il n'existe aucune présentation des engagements pluriannuels actualisés. Seul le ROB de 2023 présente *a minima* les orientations en matière d'autorisations de programme.

En dernier lieu, les ROB ne comportent pas d'élément précis sur les relations financières entre la commune et l'EPCI, au-delà des seules dotations (par exemple : subventions sollicitées/perçues, projets associant la commune...).

La chambre rappelle que les informations budgétaires doivent permettre aux élus d'appréhender plus largement la stratégie de la commune ainsi que sa cohérence d'ensemble.

Les orientations doivent notamment être présentées à l'aide de prévisions et/ou de tendances (évolutions) pluriannuelles. *In fine*, les éléments portés à l'attention de l'assemblée délibérante doivent l'éclairer sur l'évolution prévisionnelle et pluriannuelle des dépenses et recettes de la commune, de son niveau d'épargne brute et nette ainsi que de son endettement.

En conséquence, la chambre demande à la commune de compléter ses prochains ROB par les éléments prescrits par les textes.

¹⁰ Article D. 2312-3 du CGCT : « *Le rapport prévu à l'article L. 2312-1 comporte les informations suivantes :*
1° *Les orientations budgétaires envisagées par la commune portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement. Sont notamment précisées les hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de budget, notamment en matière de concours financiers, de fiscalité, de tarification, de subventions ainsi que les principales évolutions relatives aux relations financières entre la commune et l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre.*
2° *La présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes. Le rapport présente, le cas échéant, les orientations en matière d'autorisation de programme.*
3° *Des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette contractée et les perspectives pour le projet de budget. Elles présentent notamment le profil de l'encours de dette que vise la collectivité pour la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.*
Les orientations visées aux 1°, 2° et 3° devront permettre d'évaluer l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.
Le rapport prévu à l'article L. 2312-1 est transmis par la commune au président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre dans un délai de quinze jours à compter de son examen par l'assemblée délibérante. Il est mis à la disposition du public à l'hôtel de ville, dans les quinze jours suivants la tenue du débat d'orientation budgétaire. Le public est avisé de la mise à disposition de ces documents par tout moyen ».

Recommandation n° 2. (régularité) : Enrichir les rapports d'orientations budgétaires de la collectivité en les complétant avec des informations prospectives pluriannuelles notamment financières conformément aux dispositions de l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales.

3.1.1.2 La publicité des informations budgétaires

L'article R. 2313-8 du CGCT prescrit aux communes de 3 500 habitants et plus, disposant d'un site internet, de mettre en ligne, dans le délai d'un mois suivant l'adoption des délibérations y afférentes, les documents d'informations budgétaires et financières énumérés à l'avant dernier alinéa de l'article L. 2313-1 du même code.

La commune de Malaunay dispose d'un site interne¹¹. Les ROB pour les années 2020 et 2022 n'ont pas été diffusés sur le site internet de même que les présentations brèves et synthétiques et les notes de synthèse prévues à l'article L. 2313-1 du CGCT alors qu'il s'agit d'une obligation légale.

En conséquence, la chambre demande à la commune de procéder aux diffusions obligatoires sur son site internet et d'en faciliter l'accès en application de l'article R. 2313-8 du CGCT.

Recommandation n° 3. (régularité) : Diffuser en ligne les documents d'informations énumérés à l'avant dernier alinéa de l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales et en faciliter l'accessibilité en application de l'article R. 2313-8 du code précité.

3.1.2 Les prévisions budgétaires

L'analyse des taux de réalisation au regard des crédits inscrits des exercices 2018 à 2022, y compris les restes à réaliser, permet d'apprécier la fiabilité des prévisions budgétaires.

En fonctionnement, les taux de réalisation en dépenses sont satisfaisants même si la chambre observe une surestimation de certains postes budgétaires.

En effet, si la commune a fait preuve d'une grande prudence dans la prévision du coût du chauffage (environ 160 000 € de crédits annulés en 2021 et 2022), d'autres dépenses étaient plus largement prévisibles. Ainsi, une marge de progrès existe pour les frais d'études et de recherche et, d'une manière générale, la rémunération du personnel. À ce titre, la commune a procédé à l'annulation, pour les années 2019, 2020 et 2021, d'environ 371 000 € de crédits ouverts au compte 6218 « Autres personnels extérieurs », l'engagement des dépenses étant quasiment nul pour ce compte.

¹¹ www.malaunay.fr

Les taux de réalisation en recettes sur la même période sont satisfaisants. Le taux de 120 % observé pour l'année 2021 s'explique par la perception de produits exceptionnels résultant d'une cession (ancienne école) pour 420 204 €.

En investissement, les taux de réalisation en dépenses et en recettes sont satisfaisants dès lors que sont intégrés les restes à réaliser (proche de 90 % en moyenne tant en dépenses et qu'en recettes sur la période).

3.2 La fiabilité des comptes

3.2.1 Les rattachements

Le rattachement des charges et des produits est effectif au sein de la commune. Elle n'applique pas de seuil de rattachement.

L'examen d'un échantillon de charges rattachées à l'année 2022 n'a pas révélé d'anomalie. Notamment, la chambre n'a pas relevé au cours de son contrôle sur place l'absence injustifiée de rattachement de certaines charges.

3.2.2 Les restes à réaliser

Sur la période contrôlée, la commune n'a inscrit aucun reste à réaliser en section de fonctionnement.

En section d'investissement, la reprise des restes à réaliser des comptes administratifs dans les budgets primitifs est exacte à l'exception des recettes d'investissement de l'année 2021 où 2 092 140,63 € ont été reportés au lieu de 2 136 140,63 €. Cet écart de 44 000 € a été justifié par la commune par la perception d'une subvention pour la réfection de sa piscine d'un montant inférieur à celui annoncé et inscrit au budget.

Sur la même période, la commune a inscrit des restes à réaliser conséquents (mais constamment décroissants) tant en dépenses qu'en recettes d'investissement, traduisant la mise en œuvre d'importantes opérations d'équipement.

La chambre a effectué un contrôle des pièces relatives aux restes à réaliser déclarés sur l'exercice 2021 en vérifiant en recettes d'investissement les comptes « 1321 » et « 1341 » et en dépenses d'investissement les comptes « 2128 » et « 2313 ».

Le contrôle effectué n'appelle pas d'observation.

3.2.3 Le délai global de paiement

Le délai global de paiement est le délai imparti à la personne publique pour payer ses fournisseurs. Ce délai ne peut excéder 30 jours et se décompose du délai de mandatement

(20 jours pour les collectivités locales) et du délai de paiement accordé au comptable public (10 jours).

Si les données fournies constituent des délais globaux moyens, incluant le délai du comptable public, ils apparaissent en tout état de cause, sur les cinq dernières années de la période contrôlées, en dessous du seul délai de 20 jours imparti à la commune pour mandater ses dépenses. Ils sont en conséquence très satisfaisants même si la chambre observe une légère hausse depuis 2021 où le délai global de paiement était descendu à 16 jours en moyenne.

3.2.4 L'affectation du résultat

Aux termes des dispositions de l'article L. 2311-5 du CGCT, l'excédent de la section de fonctionnement cumulé avec le résultat antérieur est affecté en totalité avant la clôture de l'exercice suivant. Le résultat de la section de fonctionnement, s'il est positif, est affecté (au compte 1068) en priorité au besoin de financement de la section d'investissement (R. 2311-12 du CGCT).

Une vérification des délibérations d'affectation des résultats de la commune a été effectuée pour les exercices de la période examinée.

La chambre constate que l'affectation du résultat de 2022 est erronée. En effet, un besoin de financement apparaissant en section d'investissement, la commune était tenue de couvrir ce besoin en priorité en affectant la somme nécessaire (877 156,42 €) au compte « 1068 », seul le reliquat soit (1 199 030,03 €) pouvant être reporté au chapitre budgétaire « R002 ».

3.2.5 Le suivi du patrimoine

Le bilan de la commune doit donner une image complète et sincère de la situation patrimoniale.

3.2.5.1 La tenue de l'inventaire des immobilisations

Les inventaires de l'ordonnateur¹² sont actuellement gérés avec un logiciel de gestion financière. À partir de ce système, la commune peut générer trois documents¹³. Formellement, en raison de leur caractère incomplet, aucun de ces documents ne constitue un véritable inventaire physique.

La chambre rappelle notamment que l'inventaire physique ne peut se confondre avec l'inventaire comptable et qu'il doit mentionner certains aspects juridiques comme leur surface pour les biens immobiliers, leur identification, leur occupation, leur mouvement au sein de la commune ou la date probable de leur remplacement.

¹² L'ordonnateur est chargé du recensement des biens de la collectivité et de leur identification, impliquant l'établissement d'un inventaire physique et d'un inventaire comptable. Le comptable public tient l'état de l'actif immobilisé. L'état de l'actif établi par le comptable doit concorder avec l'inventaire comptable.

¹³ Portant les intitulés suivants : registre d'inventaire physique, état de l'actif et état des biens.

La chambre souligne également que l'exhaustivité du patrimoine doit permettre à la commune de connaître l'obsolescence de ses biens, de prévoir leur remplacement dans le temps et d'anticiper en conséquence ses besoins de financements.

Au cours de l'instruction, la commune a confirmé qu'il n'existait pas de procédure globale très suivie, que les acquisitions étaient inventoriées par le service financier, mais que les mouvements de sorties (cession, réforme, destruction, mises à disposition...) n'étaient pas à jour. Ce constat est corroboré par l'analyse du compte « 193 »¹⁴ qui n'a pas été mouvementé sur la période contrôlée, confirmant que les sorties de bien ne sont pas suivies avec rigueur.

Globalement, en l'état de la tenue des inventaires, celui du comptable public n'est pas concordant avec celui de l'ordonnateur (écart de 5,3 M€ pour les seuls chapitres « 20 » et « 21 ») et il n'existe pas au sein de la commune de contrôle ou d'action de mise à jour permettant de s'assurer de cette cohérence.

En conséquence, la chambre demande à la commune de mettre en œuvre des inventaires physique et comptable en lien avec le comptable public et d'en assurer un suivi régulier.

Recommandation n° 4. (régularité) : Mettre en place des inventaires physique et comptable conformément au référentiel budgétaire et comptable applicable à la commune (M57).

3.2.5.2 L'apurement du compte 23 « Immobilisations en cours »

Les comptes 23 « immobilisations en cours » enregistrent aux débits les travaux en cours relatifs à des immobilisations non achevées à la fin de l'exercice. Après réalisation des travaux, les dépenses inscrites sur le compte « 23 » doivent être intégrées aux comptes 20 « immobilisations incorporelles » ou 21 « immobilisations corporelles ».

Au 1^{er} janvier 2018, ces immobilisations représentaient un solde débiteur de 4,2 M€. Ce solde atteint 7,33 M€ au 31 décembre 2022, soit une variation de 74,52 %.

Globalement, la chambre observe que l'apurement n'est pas systématique alors que d'importantes opérations d'équipements ont été achevées au cours de la période de contrôle.

Ainsi, le compte 2313 « Constructions en cours » a été apuré à deux reprises en 2019 et 2020 (pour un montant de l'ordre de 4 M€), mais ne l'a plus été ensuite.

En conséquence, si le ratio entre les « immobilisations en cours » (compte 23) et les « immobilisations corporelles » (compte 21) a diminué en 2020, il a depuis augmenté de manière sensible, passant de 13,7 % en 2020 à 23,9 % en 2022.

La chambre invite la commune à procéder plus régulièrement à l'apurement du compte 23 précité.

¹⁴ Sont comptabilisées à ce compte les opérations de réforme d'un bien : sortie de l'actif pour sa valeur nette comptable.

3.2.5.3 L'apurement du compte 2031 « Frais d'études »

Les frais d'études effectuées par des tiers en vue de la réalisation d'investissements sont imputés directement au compte 2031 « frais d'études ». Les frais d'études enregistrés au compte « 2031 » sont virés à la subdivision intéressée du compte 23 « immobilisation en cours » lors du lancement des travaux par opération d'ordre budgétaire. Dès qu'il est constaté que les frais d'études ne seront pas suivis de réalisation, les frais correspondants sont amortis sur une période ne pouvant dépasser cinq ans.

Au cours de la période 2018-2022, la commune a commandé des études pour un montant de 2,4 M€. Toutefois, les frais d'études suivis de réalisation représentent 1,04 M€, soit une proportion de 43 %, et il n'a été procédé à aucun amortissement de frais d'études non suivis de réalisation (compte 28031).

En conséquence, la chambre invite la commune à apurer plus régulièrement les frais d'études en amortissant ceux qui n'ont pas débouché sur des travaux et à virer les montants des frais d'études qui ont été suivis de réalisations sur le compte d'immobilisations concerné (chapitre 21 précité).

3.2.6 Les dotations aux provisions

Dépense obligatoire au sens de l'article L. 2321-2 du CGCT, la constitution de provisions permet de couvrir un risque ou une charge générant une sortie de ressources significative sans contrepartie au moins équivalente.

Les provisions pour litiges et contentieux doivent être constituées dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune. La provision est constituée à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru. Elle est soldée lorsque le jugement est devenu définitif (épuisement des voies de recours).

Si l'examen de la gestion a révélé deux contentieux actuellement en cours devant une juridiction administrative entraînant l'inscription de provisions dans le budget primitif pour 2024, la commune a néanmoins eu à connaître deux contentieux (2020 et 2021) ne conduisant pas à l'inscription de provisions. De même, les comptes de gestion font apparaître des provisions d'un montant total de 4 000 € (provisions constituées en 2016). Les litiges étant depuis soldés, il n'y a donc plus lieu de les maintenir.

La chambre invite la commune à régulariser cette situation et à inscrire si nécessaire des provisions.

3.2.7 Les régies

La commune de Malaunay compte actuellement dix régies dont deux régies d'avance.

Les arrêtés de création des régies et de nomination des régisseurs, mandataires et suppléants n'appellent pas d'observations particulières.

Sur la période 2018/2022, les régisseurs ont déposé en moyenne chaque année des recettes de l'ordre de 459 000 €.

La régie « marché hebdomadaire » a été contrôlée en interne par le service finances.

Les régies des « cantines », des « centres de loisirs » et de la « piscine » ont fait l'objet de contrôles du comptable public en octobre 2022. Si le comptable n'a pas relevé d'anomalie majeure et a souligné la bonne tenue de la comptabilité des régies « cantine » et « centres de loisirs », pour la régie « piscine », il a été observé *a contrario* qu'à la suite de la réouverture de la piscine municipale en 2020, elle ne satisfaisait pas aux exigences comptables.

En effet, il a notamment été constaté qu'aucun versement n'avait été effectué à la trésorerie alors que les recettes étaient conséquentes (27 600 € en 2021 et 46 000 € au cours des neuf premiers mois de l'année 2022). Le rapport soulignait également le défaut de formation de la régisseuse.

La chambre rappelle qu'il appartient à la commune d'organiser un contrôle sur pièces et sur place régulier de ses régies en fonction des enjeux et des risques propres à chacune d'entre elles.

La chambre estime que la surveillance du fonctionnement des régies doit être renforcée dès lors, qu'en l'état des éléments fournis par la commune, certaines régies n'avaient jamais été contrôlées et que la mise en œuvre des recommandations du comptable public notamment pour la régie « piscine » n'était pas suivie.

En conséquence, la chambre invite la commune à formaliser et à mettre en œuvre dans les meilleurs délais des actions de contrôle de ses régies en application du décret n° 2019-798 du 26 juillet 2019 relatif aux régies de recettes et d'avances des organismes publics et de l'instruction BOFIP-GCP-22-0003 du 21 janvier 2022.

4 LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE

La période 2018-2023 a été marquée par les effets de la crise sanitaire en 2020 et 2021 ainsi que des tensions inflationnistes en 2022 et 2023.

4.1 L'évolution des recettes et des dépenses de fonctionnement

4.1.1 Les produits de gestion

Le total des produits de gestion s'élevait à 6,8 M€ en 2023, soit une progression de 22,2 % par rapport à 2018. Ils ont connu une croissance annuelle moyenne de 4,1 %, portée par les ressources institutionnelles et les ressources fiscales propres.

Jusqu'en 2021, la commune présentait un ratio de produits de fonctionnement par habitant nettement inférieur à celui de la moyenne de sa strate, de l'ordre de - 27 % en moyenne

(2019 : 913 € contre 1 182 € / 2021 : 1 031 € contre 1 196 €). À compter de 2021, l'écart s'est réduit (2022 : 1 116 € contre 1 246 €) et se situe à - 11,65 % en 2022.

4.1.1.1 Les ressources institutionnelles

La commune reste dépendante des ressources institutionnelles (1,84 M€ en 2023) qui ont progressé de 5,1 % par an en moyenne et de 28,4 % sur la période.

Parmi ces ressources dites « rigides », la dotation globale de fonctionnement (DGF), 0,83 M€ en 2023, a quelque peu décliné sur la période (- 3,1 %) et ne constitue plus, depuis 2021, la principale ressource institutionnelle perçue par la commune, les participations et compensations (1 M€ en 2023) représentant désormais 55 % des sommes perçues à ce titre.

Au cours de la période contrôlée, la DGF par habitant reste à Malaunay inférieure à la moyenne des communes de la même strate de population (131 € contre 154 € en 2022).

4.1.1.2 Les recettes fiscales

À la suite de la réforme de la taxe d'habitation en 2021, du fait du transfert de la part départementale aux communes, le taux de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) de la commune est mécaniquement passé à 52,92 %. Celle-ci a activé le levier fiscal en 2022 pour fixer le taux de la TFPB à 56,98 %. L'augmentation constatée du produit de cette taxe est également liée à l'accroissement des bases fiscales (+ 14,80 % entre 2021 et 2023).

En raison de l'augmentation des taux d'imposition, les recettes fiscales ont augmenté au même rythme sur la période contrôlée que l'ensemble des produits de gestion.

Ces ressources ont ainsi progressé de 19 % entre 2021 et 2023 (3,55 M€) et de 20,9 % au cours de la période contrôlée.

Rapporté au nombre d'habitants, les produits des impôts locaux sont néanmoins inférieurs à la moyenne de la strate, l'écart s'étant toutefois nettement réduit en 2022 (- 2,74 %) alors qu'il était de l'ordre de - 11 % en moyenne avant la réforme fiscale de 2021.

La part des autres taxes perçues (0,34 M€ en 2023) représente 9,1 % en 2023. Elles sont composées d'une taxe spécifique liée à la production énergétique et industrielle en nette augmentation en 2023 (+ 38,2 %) et de la publicité foncière dont les revenus sont en diminution depuis 2022 (- 20 %).

La fiscalité reversée (0,65 M€ en 2023) est restée stable sur la période contrôlée (+ 1,3 % par an en moyenne par an).

4.1.1.3 Les ressources d'exploitation

À l'exception de l'année 2022, constituant un exercice atypique du fait de la perception de produits exceptionnels d'un montant total de 404 172 € au titre de pénalités de retard (chantier de la piscine), les ressources d'exploitation (0,68 M€ en 2023) ont globalement progressé de

3,7 % par an en moyenne, soutenues par les travaux, études et prestations de services (0,55 M€) en augmentation de 21,3 % en variation simple.

4.1.2 Les charges de gestion

Avec une croissance moyenne annuelle de 4,6 %, les charges de gestion passent de 4,75 M€ en 2018 à 5,9 M€ en 2023. Elles augmentent donc plus rapidement que les produits de gestion.

En € par habitant, les charges de fonctionnement de la commune de Malaunay restent néanmoins inférieures à la moyenne de la strate, de l'ordre de 14 % en moyenne sur la période contrôlée (1 003 € contre 1 104 € en 2022).

4.1.2.1 Les charges de personnel

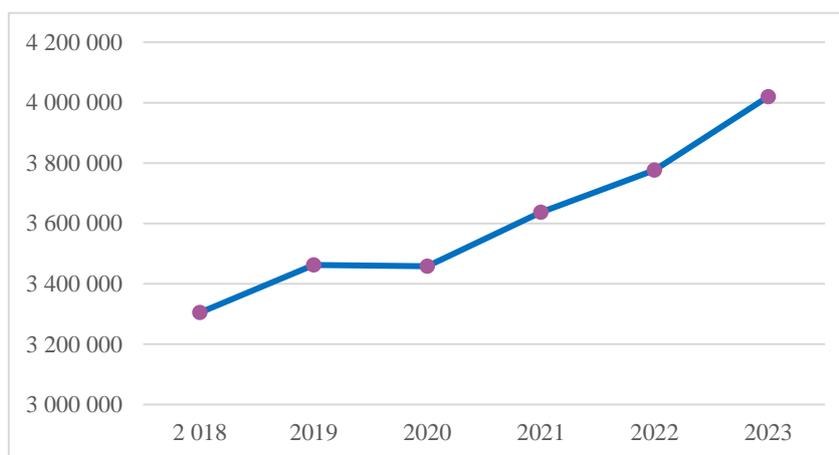
Les charges de personnel (4 M€ en 2023) ont connu une croissance importante de l'ordre de 4 % en moyenne par an sur la période sous revue, pour atteindre 67,7 % des charges de gestion en 2023, soit 9 points de plus que le taux moyen des communes de la strate de l'ordre de 57 %.

Elles constituent de loin le premier poste de dépenses de la commune. Toutefois, la commune gère majoritairement ses services publics en régie.

En € par habitant, elles sont supérieures à la moyenne de la strate (+ 4,85 % en moyenne entre 2018 et 2022).

Selon le compte administratif provisoire pour 2023 produit par la commune, la part des charges de personnel par habitant s'élève à 650 €, soit une hausse de 6,55 % par rapport à l'exercice précédent (610 € en 2022).

Graphique n° 1 : Évolution des charges de personnel en €



Source : graphique CRC Normandie d'après les comptes de gestion

4.1.2.2 Les charges à caractère général

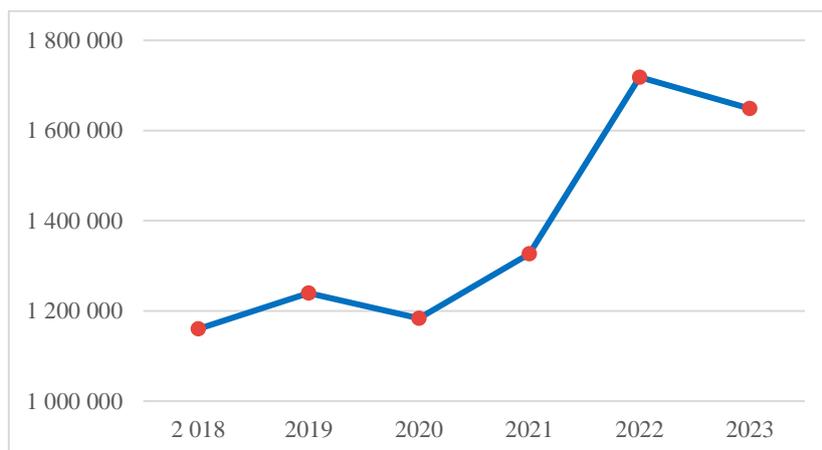
Les charges à caractère général (1,65 M€ en 2023), en croissance de 42 % sur la période, ont fortement augmenté entre 2021 et 2022 (+ 30 %) sous l'effet de la hausse conjuguée des coûts de l'énergie (compte 60612 « Énergie-Électricité » + 130 % / compte 60613 « Chauffage urbain » + 230 %) et de l'alimentation (+ 18,25 %).

Toutefois, en 2023, la commune est parvenue à maîtriser ses dépenses, les charges à caractère général diminuant de 4 %, dont une diminution de 13 % des « achats autres que les terrains à aménager ».

Ainsi, le coût de l'énergie-électricité (compte 60612) a diminué de 23,45 % entre 2022 et 2023, celui du chauffage (compte 60613) de 31 % et celui du carburant (compte 60622) de 21 %. L'alimentation (compte 60623) poursuit néanmoins sa progression (+ 17 %), 38 % entre 2021 et 2023.

Les charges d'« entretiens et réparations » (0,37 M€ en 2023) constituent le deuxième poste de charges générales (22,5 % du montant total de charges générales en 2023) en augmentation de 47 % au cours de la période sous revue essentiellement due à l'externalisation du nettoyage des locaux depuis 2021.

Graphique n° 2 : Évolution des charges à caractère général en €



Source : graphique CRC Normandie d'après les comptes de gestion

4.1.2.3 Les autres charges de gestion

Les deux autres postes de charges de gestion (autres charges de gestion (+ 9,4 % sur la période) et subventions de fonctionnement (- 15,5 % sur la période)) sont maîtrisés et représentent respectivement 126 511 € et 141 936 € en 2023.

Parmi les subventions, celles versées aux personnes de droit privé sont de l'ordre de 42 000 € en 2023, en baisse de 29 % sur la période contrôlée. La subvention annuelle de 100 000 € versée au CCAS est constante depuis 2019.

En euro par habitant, la commune se situe très nettement en deçà de la moyenne de sa strate de population (23 € contre 66 € en 2022).

Les autres charges de gestion sont composées pour l'essentiel des indemnités et cotisation afférentes des élus. Elles constituaient 77 % du montant global de cette classe de charges en 2023, mais représentaient moins de 1 % des charges totales de gestion courante de la commune.

4.2 L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement

Nonobstant une progression plus rapide de ses dépenses de gestion, la commune dégage un excédent brut de fonctionnement (EBF), en progression moyenne de 1,1 % par an au cours de la période contrôlée. Ainsi, en pourcentage des produits de gestion, l'EBF représente entre 11,4 % (en 2019) et 16,2 % en 2022 (notamment du fait de la perception de produits exceptionnels importants). Il s'établit à 12,7 % en 2023.

L'augmentation de la masse salariale et de certaines charges courantes (énergie) expliquent pour beaucoup le faible niveau de l'EBF.

Au même titre, la capacité d'autofinancement (CAF) est restée positive sur l'ensemble de la période contrôlée, avec une très légère augmentation de 0,8 % en moyenne par an. En pourcentage des produits de gestion, le ratio est compris entre 9,4 % en 2019 et 14,9 % en 2022 (année atypique du fait de la perception de produits exceptionnels importants), et de 11,9 % en moyenne sur la période.

La commune a dès lors pu faire face, sans difficulté, au remboursement de sa dette. Ainsi, au cours de la période contrôlée, le remboursement des annuités en capital de la dette n'a absorbé que 41 % de la CAF. Cette situation lui a permis de cumuler une CAF nette (après paiement des annuités en capital de la dette) de 2,57 M€ sur la période sous revue couvrant une partie de ses dépenses d'équipements propres.

Toutefois, compte tenu du programme d'investissements ambitieux de la commune, son épargne de gestion est restée insuffisante et a entraîné la nécessité pour elle de rechercher et d'obtenir des subventions pour financer ses dépenses d'équipement.

4.3 Le financement des investissements

Les dépenses d'investissement ont été particulièrement soutenues entre 2018 et 2022. L'année 2023 marque un ralentissement de l'effort d'investissement, les projets de rénovation importants du patrimoine communal arrivant à leur terme.

Les dépenses d'équipement engagées par la commune sont essentiellement destinées à la mise en œuvre de sa démarche de transition écologique. Ces dépenses représentent 82 % des dépenses totales d'investissement¹⁵ au cours de la période contrôlée.

En € par habitant, les dépenses d'équipement de la commune sont nettement supérieures à la moyenne de la strate (467 € contre 353 € en 2022 et même 682 € contre 370 € en 2019).

Peu soutenable sur le long terme, en raison d'un ratio de financement propre disponible de ses dépenses d'équipements de 42,9 % en 2018 et de 55,6 % en 2019, la politique de financement de la commune s'est améliorée les années suivantes (132 % en 2020, 141 % en 2021 et 153 % en 2023) et présente sur la période contrôlée un ratio moyen de 99,5 %.

Pour financer ses dépenses d'équipement de l'ordre de 14,4 M€ au cours de la période sous revue, la commune a pu s'appuyer sur un financement propre disponible de 11,77 M€ constitué pour l'essentiel de subventions d'investissement pour 5,6 M€, de sa CAF nette d'un montant de 2,55 M€ et du fonds de compensation de la TVA pour 2,3 M€. Elle a également opéré une cession d'actif d'un montant de 420 254,76 € en 2021.

Sur la période, le financement propre cumulé lui a assuré 82 % du financement de ses dépenses d'équipement.

La soutenabilité de la trajectoire d'investissements de la commune a donc reposé sur sa capacité à mobiliser un haut niveau de subventions dans la durée (de l'ordre de 0,94 M€ par an moyenne entre 2018 et 2023).

En conséquence, la commune de Malaunay se situe à un niveau très élevé par rapport à la moyenne de sa strate. Là où les communes de la strate ont mobilisé en moyenne 72 € de subvention par habitant et par an entre 2018 et 2022, Malaunay a perçu 192 €.

Le besoin de financement de 2,46 M€ a été couvert en partie par la souscription mesurée d'emprunts entre 2018 et 2020 pour un montant total de 1,89 M€. De sorte que les dépenses d'équipement n'ont été financées qu'à hauteur de 13 % par le recours à l'emprunt.

Enfin, pour financer le solde de son besoin de financement, la commune a peu mobilisé limitativement son fonds de roulement (0,57 M€). Elle n'a pas eu besoin de mobiliser des lignes de trésorerie sur la période contrôlée.

4.4 L'endettement

À la fin 2023, la commune connaît un endettement maîtrisé, en constante diminution (- 24,3 % entre 2020 et 2023), puisqu'elle n'a pas contracté de nouvel emprunt depuis 2020.

L'endettement total s'élève à 3 M€ au 31 décembre 2023, soit un désendettement de l'ordre de 33 % sur la période contrôlée.

¹⁵ Les dépenses d'équipement (comptes de classe 2), traduisant une modification de la consistance et de la valeur de l'actif de la commune, constituent une partie des dépenses d'investissement. Ces dernières comportent également la part du capital remboursé des emprunts et les subventions versées à des tiers.

L'endettement ne présentant pas de risque particulier. Tous les emprunts sont cotés A1 selon la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales signée le 7 décembre 2009.

La durée résiduelle des emprunts est comprise entre 2 et 21 ans, la très grande majorité des prêts étant soldés sous 12 ans.

Rapporté à l'épargne brute, le délai de désendettement est de l'ordre de 4 années.

Au 31 décembre 2022, l'encours de la dette représentait 539 € par habitant (664 € en 2018) et reste inférieure à la moyenne de la strate (780 € par habitant en 2022).

4.5 La trésorerie

La trésorerie a cru de 5,2 % en moyenne par an au cours de la période contrôlée et de 29 % entre 2018 et 2023. Elle atteignait 2,5 M€ en 2023.

Malgré un niveau bas en 2019 (419 041 €), la commune présente un bon niveau de trésorerie nette permettant toujours de couvrir entre 30 et 90 jours, voire 150 jours en 2021 et 2023, de charges courantes¹⁶. Ce ratio est satisfaisant (sauf en 2019) en l'absence de souscription d'emprunt depuis 2020.

5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

5.1 Le pilotage des ressources humaines

La commune dispose d'une organisation et des outils de gestion de ses ressources humaines.

Le SIRH est adapté aux besoins de la commune. Il est notamment utilisé pour la paie et permet de suivre la carrière de chaque agent. Aussi, l'emploi de tableaux Excel, dont le suivi est essentiellement assuré par un seul agent, ne s'impose plus et s'avère risqué, la commune gagnerait plutôt à utiliser toutes les potentialités du SIRH.

Le dernier bilan social établi par la commune, antérieur à la période de contrôle, a été présenté au comité technique en décembre 2017. Depuis le 1^{er} janvier 2021, la commune est tenue d'établir un rapport social unique (RSU), mais n'avait pas encore procédé à son élaboration jusqu'à la communication à la chambre du RSU pour l'année 2022.

La chambre rappelle que l'élaboration du bilan social tous les deux ans, jusqu'en 2021, puis celle d'un RSU tous les ans constitue une obligation légale¹⁷. Ce rapport, présenté aux instances

¹⁶ Il s'agit de couvrir les principales dépenses telles que les salaires et les fournisseurs.

¹⁷ Article L. 231-1 du code général de la fonction publique (CGFP).

paritaires, est un outil essentiel du dialogue social, doit permettre d'établir ou d'actualiser les lignes directrices de gestion (LDG) et de suivre l'évolution des ressources humaines.

La commune a arrêté les LDG¹⁸, après avis du comité technique, le 15 février 2021. Elles sont rendues accessibles aux agents dans le serveur commun aux services municipaux.

Pour l'essentiel, les LDG suivent les trames habituellement proposées pour leur élaboration.

Sur le fond, la chambre constate que la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines demeure à l'état d'ébauche dès lors que :

- les actions à conduire pour deux des quatre orientations arrêtées par la commune (organisation et conditions de travail – heures supplémentaires et complémentaires) ne sont pas fixées, malgré une étude annoncée d'un cabinet conseil.
- la détermination des critères par catégorie pour l'avancement de grade dans le cadre de la promotion et la valorisation des parcours professionnels reste suspendue au lancement d'une réflexion sur le sujet, non menée à ce jour. Pour la définition des critères d'avancement de grade, la chambre rappelle qu'ils ne doivent pas rendre délicat voire impossible l'avancement (par exemple : passage au minimum de deux ou trois fois le concours avant d'être proposé au choix).
- les actions en faveur de l'égalité femmes – hommes sont insuffisantes, aucun état des lieux préalable n'ayant été mené et aucune action définie par l'autorité territoriale pour assurer l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

En conséquence, les LDG étant juridiquement opposables, la chambre demande à la commune de les actualiser et de les enrichir conformément aux dispositions de l'article 19 du décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices de gestion.

Recommandation n° 5. (régularité) : Actualiser et enrichir les lignes directrices de gestion conformément au décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019.

En l'état, la démarche de gestion prévisionnelle des emplois et compétences (GPEC) de la commune reste à formaliser même si la chambre a pu accéder à certaines données utiles (par exemple : le tableau de suivi des départs en retraite).

La commune a, par ailleurs, indiqué que le projet de services partagé « Malaunay 2030 » prévoit une action 4.4 dédiée à la gestion prévisionnelle des ressources humaines.

La chambre l'encourage à conduire rapidement cette démarche à son terme.

¹⁸ Décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices de gestion, emportant obligation de déterminer la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et compétences, de promotion et de valorisation du parcours professionnel.

5.2 L'évolution de la masse salariale

Le calcul des effectifs physiques arrêtés au 31 décembre de chaque année, à partir des fichiers de la paie permet de dégager deux tendances importantes : d'une part, une augmentation en volume des effectifs de la commune (+ 16 % en comparaison décembre 2018/décembre 2023) ; d'autre part, une augmentation substantielle de la part des non titulaires (+ 67 % décembre 2018/décembre 2023).

Tableau n° 1 : Effectifs physiques de la commune au 31 décembre

Emplois physiques au 31 décembre	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Titulaires	75	78	73	70	67	71
Stagiaires	7	7	7	6	13	13
Total	82	85	80	76	80	84
Non titulaires	24	21	33	40	34	40
Total	106	106	113	116	114	124
Apprentis/emplois aidés	3	3	4	7	5	2
Total	109	109	117	123	119	126

Source : tableau CRC Normandie d'après les fichiers de la paie au 31 décembre de chaque année

La tendance dégagée au 31 décembre de chaque année est confirmée par le calcul sur l'année des équivalents temps-plein travaillés (ETPT)¹⁹ montrant une augmentation de 7,5 ETPT entre 2018 et 2022 et le doublement des agents non titulaires.

La commune justifie le recours aux contractuels par les difficultés de recrutement soit sur des postes en forte tension (par exemple : le taux de remplacement des agents de la police municipale est important), soit sur des postes très spécifiques où les candidats sont rares ou peu expérimentés (par exemple : le recrutement de techniciens en transition écologique).

Tableau n° 2 : Équivalent temps plein travaillé

Effectifs	2018	2019	2020	2021	2022
En ETPT annuels	82,84	86,21	85,4	95,73	90,34
<i>Dont titulaires et stagiaires</i>	70,73	73,32	70,25	73,37	64,69
<i>Dont non titulaires</i>	12,11	12,89	15,15	22,36	25,65

Source : tableau CRC Normandie d'après les fichiers de la paie de chaque année

¹⁹ L'équivalent temps plein travaillé (ETPT) est une unité de mesure proportionnelle au nombre d'heures travaillées par un agent. Elle rapporte cette durée de travail effectif à la durée légale du travail. Un agent qui travaille à mi-temps représente 0,5 ETPT.

Néanmoins, en 2022, le taux d'administration²⁰ en ETPT de la commune s'élevait à 14,6 %, contre 14,3 % pour les communes de la même strate²¹.

Selon les données transmises, la part de chaque catégorie reste stable sur la période avec environ 10 % d'agents de catégorie A, 22 % d'agents de catégorie B et 68 % de catégorie C.

Il apparaît donc que le taux d'agents d'encadrement est sensiblement plus élevé à Malaunay, supérieur à 20 % selon la commune, que dans les autres communes de la même strate de population de 5 000 à 10 000 habitants (12 %).

Tous statuts confondus, au 31 décembre 2022, les femmes occupaient 68 % des emplois communaux. Les chiffres sont sensiblement identiques au 31 décembre 2023 (65 %).

S'agissant de la masse salariale, son augmentation significative est notamment due à la progression des effectifs en volume avec un impact non négligeable des non-titulaires, la hausse du point d'indice à compter du 1^{er} juillet 2022, les mesures en faveur des salaires les plus bas et le vieillissement des effectifs (effet GVT²²) n'expliquant pas à eux seuls cette progression.

La nette augmentation des heures supplémentaires (HS) rémunérées (cf. *infra*) permet également d'expliquer l'évolution de la masse salariale, 48 % de ces HS ayant été perçues par les agents en 2022 et 2023.

En dernier lieu, elle est aussi à rechercher dans la trajectoire de transition écologique de la commune supposant compétences spécifiques et accentuant la complexité de certaines pratiques professionnelles (par exemple dans les cantines).

Tableau n° 4 : Évolution de la masse salariale

En milliers d'€	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Variation (2023-2018)
Rémunération du personnel titulaire	1 921	2 002	2 008	1 995	1 988	2 129	10,8 %
Rémunération du personnel non titulaire	313	342	369	510	683	664	112,3 %
Autres rémunérations	56	17	33	57	95	49	- 10,6 %
Rémunérations totales après atténuations de charges	2 281	2 353	2 393	2 526	2 727	2 796	24,2 %
Charges sociales, impôts et taxes	1 022	1 099	1 065	1 111	1 050	1 224	
Rémunérations totales après éventuel remboursement de personnel mis à dispo	3 305	3 462	3 458	3 637	3 757	4 002	

Source : tableau CRC d'après les comptes de gestion

²⁰ Part des agents territoriaux travaillant dans la collectivité par rapport à la population de cette collectivité, soit pour 2022 : (90,34 ETPTx1 000) / 6 174 habitants (chiffre retenu par la commune dans son budget primitif et son compte administratif).

²¹ Rapport de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales 2023.

²² Le glissement vieillesse technicité (GVT) est une composante de la masse salariale dont l'effet permet de quantifier sa fluctuation. Le glissement correspond à la hausse des salaires du fait de promotions internes, la vieillesse se rapporte à l'augmentation des salaires du fait de l'ancienneté et la technicité a trait à l'augmentation des compétences en lien avec un changement de grade ou de corps.

5.3 La gestion du temps de travail

Afin de se mettre en conformité avec la loi du 6 août 2019²³, l'assemblée délibérante de la commune a adopté, par délibération du 8 juillet 2021, le règlement du temps de travail des agents, applicable à compter du 1^{er} janvier 2022.

Trois cycles de travail de référence sont prévus, selon les nécessités du service (annuel, pluri-hebdomadaire ou hebdomadaire).

Aux cycles de référence s'ajoutent les forfaits jours concernant quelques agents d'encadrement de la commune. Elle procède à l'annualisation du temps de travail dans les services à activité saisonnière. Enfin, les modalités du télétravail sont également prévues, établissant les emplois éligibles et le cadre d'organisation.

À l'exception des agents aux forfaits jours et de ceux dont le cycle de travail est annualisé, la majorité des agents de la commune travaille selon un cycle hebdomadaire de 36 heures réparties sur 5 jours du lundi au vendredi, soit 7 h 20 par jour.

Au-delà d'une durée de travail hebdomadaire de 35 heures, les agents ont droit à des jours de réduction du temps de travail, de 6 jours pour un cycle de 36 heures jusqu'à 12 jours pour un cycle de 37 jours.

Le suivi papier des congés annuels est assuré par le service, mais la dématérialisation des demandes de congés devrait être instituée en 2024.

Concrètement, le contrôle du temps de travail, ceux des absences non prévues et du respect des horaires sont assurés par chaque responsable de service.

Si le contrôle a permis d'établir l'existence d'un suivi rigoureux au sein la commune pour s'assurer du respect du temps de travail y compris pour les agents aux forfaits jours et ceux dont le temps de travail est annualisé, l'absence d'un système automatisé de contrôle n'a néanmoins pas permis d'approfondir l'analyse, notamment du décompte des heures supplémentaires (cf. *infra*).

5.4 Les heures supplémentaires

Le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) prévoit que le travail effectué au-delà de la durée réglementaire peut donner lieu à rétribution sous forme d'indemnités horaires.

Leur versement ou leur compensation est subordonné à la mise en œuvre par l'employeur de moyens de contrôle automatisé permettant le décompte des heures effectuées, le décompte déclaratif visé par le supérieur hiérarchique étant réservé aux personnels exerçant leurs activités en dehors de leurs locaux de rattachement ou pour les sites comportant moins de 10 agents.

La commune a déclaré qu'elle n'est pas dotée d'un tel système alors même qu'elle y est assujettie au vu du nombre d'agents réalisant des heures supplémentaires ou complémentaires.

²³ Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Seul un tel dispositif permettrait de s'assurer également de la conformité du temps de travail effectif au regard des obligations légales.

En l'absence de système de contrôle automatisé, la commune expose que les agents effectuent des heures supplémentaires ou complémentaires sur demande préalable du supérieur hiérarchique et qu'ils doivent compléter des fiches, validées par le supérieur hiérarchique, vérifiées ensuite par le service finances et le directeur général des services.

Selon les données produites par la commune, deux périodes peuvent être isolées : celle comprise entre 2018 et 2020 marquée par une importante diminution des heures supplémentaires (- 31 %) et celle comprise entre 2021 et 2023 traduisant une nette reprise (+ 38 % entre 2020 et 2021), le niveau de 2018 étant de nouveau atteint en 2022.

Une modification structurelle de ces heures supplémentaires peut également être soulignée puisque celles donnant lieu à rémunération ont fortement augmenté de 128 % entre 2020 et 2022 alors que sur la même période les heures débouchant sur repos compensateur ont peu évolué.

Tableau n° 5 : Heures supplémentaires

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Nombre annuel HS	3 198	2 709	2 206	3 047	3 175	2 879	17 214
<i>Dont Rémunérées</i>	702	595	637	998	1 452	1 208	5 592
<i>Dont Repos compensateur</i>	2 496	2 114	1 569	2 049	1 723	1 671	11 622

Source : tableau CRC d'après les données de la commune

En conséquence, l'augmentation du nombre d'heures supplémentaires rémunérées concourt à la hausse de la masse salariale observée à partir de l'année 2022.

En effet, pour les seuls agents titulaires, le chapitre 64118 (régime indemnitaire + heures supplémentaires rémunérées) a augmenté de 34 % au cours de la période sous revue.

Au cours de la période de contrôle, la police municipale et les centres de loisirs ont consommé une quantité importante d'heures supplémentaires. La commune expose qu'elle a créé de postes permanents au niveau des centres de loisirs et a supprimé la brigade cynotechnique, ce qui a mécaniquement réduit, selon elle, le nombre d'heures supplémentaires dans ces deux services.

Compte tenu du nombre d'heures supplémentaires effectués par les agents de la commune, la chambre lui recommande de mettre en place des moyens automatisés du temps de travail.

Recommandation n° 6. (régularité) : Mettre en place des moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de manière exacte les heures supplémentaires (en application de l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002).

5.5 L'absentéisme

Selon les données transmises par la commune et la méthode de calcul retenue²⁴, le taux d'absentéisme pour les seules maladies ordinaires, à l'exclusion de l'année de pandémie (7,54 %), se situe en moyenne à 5,16 % par an, soit dans la moyenne observée par l'institut SOFAXIS en 2022 (5,5 %).

À l'image des autres collectivités territoriales, la maladie ordinaire représente plus de la moitié des absences pour causes médicales de la commune (elle en constitue même 78 % en 2020). Dans le contexte de la crise sanitaire à compter de 2020, les maladies ordinaires conduisent à une absence globale de 4,95 ETPT²⁵ tous les ans dans la commune.

Pour ce seul motif, le surcoût financier supporté par la commune est évalué en 2023 à 207 000 €²⁶.

Enfin, la commune a mis en place un document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP). Il n'a toutefois pas été mis à jour depuis l'année 2020 et aurait dû être révisé pour tenir compte des événements survenus dans la commune.

5.6 Le régime indemnitaire

5.6.1 La mise en place du RIFSEEP²⁷

L'examen des modalités de mise en œuvre du RIFSEEP²⁸ dans la commune de Malaunay conduit la chambre à formuler les remarques suivantes.

Les montants maximaux annuels de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) correspondent aux plafonds prévus par décrets et n'appellent en conséquence aucune observation.

²⁴ La méthode de calcul retenue est : (nbre de jours d'absence x 100) / (nbre de jours théoriques travaillés x ETPT).

²⁵ L'équivalent temps plein travaillé (ETPT) est une unité de mesure proportionnelle au nombre d'heures travaillées par un agent. Elle rapporte cette durée de travail effectif à la durée légale du travail. Un agent qui travaille à mi-temps représente 0,5 ETPT.

²⁶ 4,95 ETPT x 41 805 € (coût moyen annuel d'un ETPT titulaire/non titulaire).

²⁷ Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel

²⁸ Les articles L. 714-4 et 5 du CGFP prévoient que les organes délibérants des collectivités territoriales fixent les régimes indemnitaires de leurs agents, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services d'État, qui peuvent tenir compte des conditions d'exercice des fonctions, de l'engagement professionnel et des résultats collectifs du service.

Toutefois, le maintien des cadres d'emplois de professeur et d'assistant d'enseignement artistique au sein des groupes de fonctions n'est pas régulier dès lors qu'ils sont exclus du RIFSEEP, leur régime indemnitaire correspondant à celui des professeurs certifiés.

De plus, l'article 3 du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un RIFSEEP dans la fonction publique d'État, prévoit un réexamen du montant de l'IFSE au moins tous les quatre ans sous réserve d'absence de changement de fonction.

Les conditions de réexamen mis en œuvre par la commune sont restrictives dès lors qu'un réexamen est uniquement prévu en cas de changement de fonction, de cadre d'emploi ou de temps de travail. La commune est donc invitée à prévoir un réexamen du montant du RIFSEEP tous les quatre ans même en l'absence de changement de fonction, de grade ou de cadre d'emploi.

Par ailleurs, il résulte de la combinaison des articles 88 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 portant statut de la fonction publique territoriale et 1^{er} du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application de l'article 88 de la loi susvisée qu'il revient à l'organe délibérant de chaque collectivité territoriale l de fixer lui-même la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités bénéficiant aux fonctionnaires de la collectivité, sans que le régime institué soit plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires d'État d'un grade et d'un corps équivalents au grade et au cadre d'emplois de ces fonctionnaires territoriaux.

Dès lors, la commune prend un risque avéré en maintenant le versement de l'IFSE en cas de congés de longue maladie, de longue durée et de maladie grave contraire aux articles 20 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, 34 de la loi du 11 janvier 1984 portant statut de la fonction publique de l'État et 37 du décret du 14 mars 1986 relatif au régime de congés maladie des fonctionnaires qui interdisent le maintien des indemnités accessoires attachées à l'exercice des fonctions versées au fonctionnaires d'État placés en congés de longue maladie ou de longue durée²⁹.

De même, la mise en œuvre d'un critère de présentisme modulant le montant du complément indemnitaire annuel (CIA) méconnaît les mêmes dispositions en instituant un critère qui ne tient pas compte exclusivement de l'engagement professionnel et de la manière de servir et crée de surcroît un avantage, dans l'hypothèse d'une modulation à la hausse, dont ne peuvent bénéficier les fonctionnaires d'État³⁰.

Ainsi, la chambre recommande à la commune de mettre son RIFSEEP en conformité avec les articles L. 714-4 et 5 du code général de la fonction publique.

²⁹ CE, 22 novembre 2021, n° 448779.

³⁰ CAA Versailles, 31 août 2020, n° 18VE4033.

Recommandation n° 7. (régularité) : Mettre le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel en conformité avec les articles L. 714-4 et 5 du code général de la fonction publique.

5.6.2 La prime de fin d'année

En application de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération peuvent être maintenus à la double condition qu'ils aient été décidés et mis en place par la collectivité avant l'entrée en vigueur de la loi n° 84-53 et qu'ils soient pris en compte dans le budget de la collectivité.

La commune a produit une délibération n° 070/2011 du 29 septembre 2011 portant modification du régime indemnitaire des agents, lequel fait état des critères d'attribution et des conditions de versement de la prime de fin d'année. Le règlement de mise en œuvre du régime indemnitaire applicable aux agents de la commune reprend ces dispositions à l'identique.

Toutefois, la commune n'est pas en mesure de communiquer à la chambre la délibération, antérieure à l'entrée en vigueur de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, décidant l'octroi de cette prime par référence à l'article 111 de la loi précitée.

De même, aucune des délibérations transmises au cours du contrôle ne fait référence à une précédente délibération prise avant 1984.

En l'état des éléments produits par la commune, la prime de fin d'année apparaît comme dépourvue de base légale.

En 2023, le paiement de cette prime en juin et novembre de l'année a engendré pour la commune un coût de 136 000 €.

Dès lors, la chambre demande à la commune de Malaunay de mettre un terme au versement, sous cette forme, de la prime de fin d'année à ses agents.

La commune pourrait intégrer cette prime dans la part IFSE de son RIFSEEP dans la limite des plafonds de primes autorisés.

Recommandation n° 8. (régularité) : Cesser le versement de la prime de fin d'année en application des dispositions de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

6 LA DÉMARCHE COMMUNALE DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Ancienne, la démarche communale a été motivée dans un premier temps par la volonté de réaliser des économies d'énergie, le constat étant fait d'une part grandissante du coût de

l'énergie dans le budget de fonctionnement³¹ d'un bâti communal vieillissant et particulièrement énergivore. Ainsi, dès 2006, la rénovation du patrimoine communal a été perçue comme le meilleur moyen de réduire la facture énergétique.

Un constat identique a été réalisé pour la qualité thermique de l'habitat à Malaunay, généralement construit avant 1974 et l'apparition des premières normes en matière thermique, laissant apparaître la vulnérabilité d'une grande partie de la population à l'évolution du coût de l'énergie.

Concomitamment, le conseil municipal constituait en juin 2006 un comité éco-citoyenneté, composé d'élus et d'agents municipaux, en vue de mettre en place au sein de l'administration une cinquantaine d'actions à visée climatique et énergétique portant notamment sur l'alimentation, les déchets, le tri sélectif, l'électricité, l'eau, la lutte contre le gaspillage, les déplacements ou le chauffage, l'objectif étant de modifier durablement les comportements.

À partir de l'année 2010, la commune s'est engagée dans une démarche systémique³², globale, de transition écologique, démarche volontariste, puisqu'elle n'était soumise à aucune obligation, et innovante pour une commune de cette strate de population.

6.1 La stratégie communale

6.1.1 Le cadre théorique de la trajectoire de transition

Dans le langage courant, les concepts de « transition énergétique » et de « transition écologique » sont communément employés.

La première consiste à réduire puis à mettre un terme à l'utilisation des énergie fossiles en vue d'une diminution des gaz à effet de serre. Dans ce sens, la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 de transition énergétique pour la croissance verte élabore une stratégie nationale bas-carbone visant à atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050.

Cette transition, inspirée par les scénarios élaborés depuis 20 ans par l'association Négawatt³³, combine la sobriété énergétique (modération dans l'usage de l'énergie) par la suppression des gaspillages, notamment en interrogeant les pratiques, par de meilleures appréhension et maîtrise des besoins énergétiques et en s'appuyant sur une responsabilisation des différents acteurs et l'efficacité énergétique (approche technique sur la performance) consistant en la réduction des déperditions de ressource et des consommations moins gourmandes en énergie par l'amélioration de la performance des bâtiments, des moyens de transport et des appareils utilisés ainsi que le développement des énergies renouvelables pour la couverture des besoins restants.

³¹ D'après la commune, le poids de l'énergie dans le budget municipal était de 44 % au-dessus de la moyenne nationale en 2006.

³² Selon le dictionnaire Larousse, se dit d'une approche scientifique des systèmes qui aborde tout problème comme un ensemble d'éléments en relations mutuelles (qui est relatif à un système dans son ensemble).

³³ Association à but non lucratif créée en 2021 et réunissant une vingtaine d'experts impliqués dans des activités liées aux énergies Elle a proposé le tout premier scénario de transition énergétique en 2023.

La seconde est un concept plus large visant à répondre à l'ensemble des enjeux énergétiques et climatiques, prenant en compte le caractère limité des ressources planétaires et permettant de subvenir aux besoins des générations futures. Elle inclut donc tous les éléments de la transition énergétique, mais également d'autres aspects comme la lutte contre la pollution, la lutte contre le réchauffement climatique, le développement durable visant à l'utilisation plus rationnelle des ressources naturelles, la protection de la nature et la reconquête de la biodiversité. En outre, la transition écologique inclut nécessairement des objectifs sociaux visant à l'égalité et la solidarité.

Cette transition écologique se décline en une multitude d'actions, pouvant alimenter une trajectoire globale, visant à l'atténuation et à l'adaptation au changement climatique.

Ces deux concepts sont habituellement présentés comme des stratégies complémentaires, des dynamiques interdépendantes, inscrites au cœur des trajectoires de transition.

Concrètement, l'atténuation s'attaque aux causes du changement climatique tandis que l'adaptation cherche à en corriger les effets.

Selon le groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), l'atténuation est une intervention humaine destinée à réduire les sources ou à renforcer les puits de gaz à effet de serre. Ainsi, l'atténuation recherche une réduction sensible des émissions de gaz à effet de serre et/ou leur compensation³⁴ (par exemple par la création, préservation ou restauration de puits de carbone) afin de contenir le réchauffement climatique.

Les collectivités territoriales et leurs groupements sont étroitement associées à l'effort national d'atténuation au changement climatique³⁵. Malgré des leviers d'actions limités, ils peuvent néanmoins agir sur la réduction des gaz à effet de serre de leur patrimoine (bâtiments, véhicules, biens divers...), sur la planification urbaine (pour accroître les performances énergétiques des bâtiments, limiter l'extension et l'artificialisation), sur les déplacements (développement de mobilités décarbonées) ou encore sur les aides financières et la fiscalité.

L'adaptation entend produire des impacts à l'échelle locale sur les effets inévitables du changement climatique. Les stratégies ou politiques d'adaptation visent ainsi à limiter les conséquences du changement climatique sur les systèmes naturels ou humains. Il s'agit, selon le GIEC, d'une démarche d'ajustement au climat ayant pour objectif de réduire ou d'éviter les effets les plus préjudiciables.

L'adaptation comporte deux types d'enjeux pour les collectivités territoriales et leurs groupements : la connaissance précise des impacts probables à l'échelle de leur territoire (connaissance des risques, aléas, besoins, vulnérabilités...) et la mise en œuvre d'actions

³⁴ La notion de compensation doit être maniée avec prudence car ses possibilités sont encore actuellement limitées et montrent d'ailleurs toutes leurs limites.

³⁵ En application de l'article L. 100-1 du code de l'énergie, la politique énergétique doit favoriser « (...) la croissance verte se définissant comme un mode de développement respectueux de l'environnement, à la fois sobre et efficace en énergie et en consommation de ressources et de carbone (...), préservant la santé humaine et l'environnement, en particulier en luttant contre l'effet de serre et contre les risques industriels majeurs. » De même, l'article L. 100-2 du même code prescrit, notamment à l'État, aux collectivités territoriales et à leurs groupements d'associer leurs efforts pour développer des territoires à énergie positive, entendus comme des territoires s'engageant dans une démarche permettant d'atteindre l'équilibre entre la consommation et la production d'énergie à échelle locale en réduisant autant que possible les besoins énergétiques, favorisant l'efficacité énergétique, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la diminution de la consommation d'énergie fossile et le déploiement d'énergies renouvelables sans approvisionnement.

agissant sur la résilience des territoires au changement climatique (végétalisation, stockage, veille sanitaire, protection des biens et des populations...).

Enfin, elle implique coopération et communication afin de limiter les conséquences d'une mal-adaptation, concept utilisé pour désigner un changement conduisant involontairement à augmenter une vulnérabilité (utilisation inefficace d'une ressource, transfert d'une vulnérabilité ou erreur de calibrage).

6.1.2 Les enjeux environnementaux et climatiques

Le diagnostic du plan climat-air-énergie territorial (PCAET) de la Métropole Rouen Normandie, à laquelle appartient la commune, la classait en 2014 parmi les communes émettant moins de 30 000 tonnes équivalent CO₂ de gaz à effet de serre, mais également parmi celles considérées comme sensibles en termes de qualité de l'air.

Globalement, le PCAET prévoit à l'horizon 2100 une augmentation de la température (+ 1,4°C à + 4,5°C), des épisodes caniculaires (jusqu'à 30 jours par an) et de sécheresse en période estivale résultant d'une baisse significative des précipitations de l'ordre de - 30 % et engendrant une vulnérabilité du territoire aux pics de pollution, outre l'augmentation des épisodes de fortes précipitations en hivers entraînant la hausse du risque inondation.

En raison de ce risque, la commune est couverte par le plan de prévention des risques inondations (PPRi) des bassins versants du Cailly, de l'Aubette et du Robec pris par arrêté préfectoral du 11 juillet 2022.

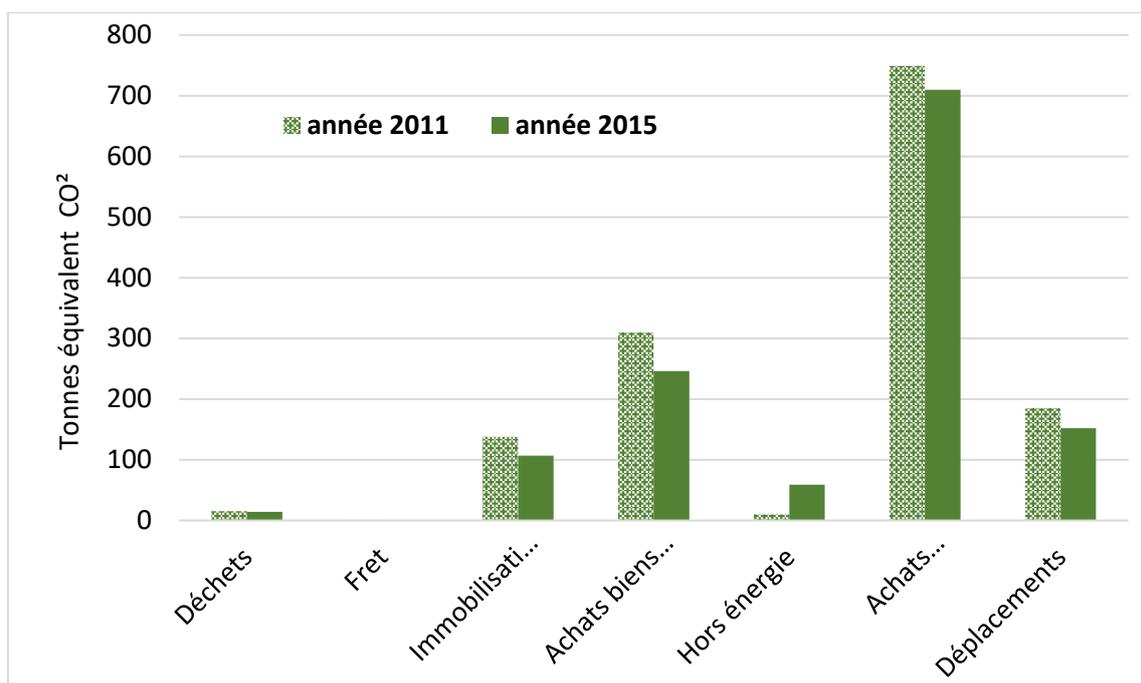
Au cours de son contrôle, la chambre a constaté que la commune n'a pas construit sa trajectoire de transition à partir d'un diagnostic initial de son territoire précédent la mise en action, ce que la commune explique par l'absence, dans les années 2000-2010, de véritable outil et d'appui technique adaptés.

Plus récemment, la commune a néanmoins réalisé un bilan carbone de son administration lui procurant une connaissance des émissions issues de ses propres activités.

Bien qu'elle ne soit pas soumise à sa réalisation³⁶, Malaunay a entrepris en 2016 de se doter d'un bilan carbone, évaluant les émissions totales à 1 410 tonnes d'équivalent CO₂ en 2011, année de référence.

³⁶ L'article L. 229-25 du code de l'environnement prévoit en effet que les régions, les départements, les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communes ou communautés de communes de plus de 50 000 habitants ainsi que les autres personnes morales de droit public employant plus de deux cent cinquante personnes sont tenus d'établir, tous les trois ans, un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre auquel ils doivent joindre un plan de transition concourant à la réduction de ces émissions en présentant les objectifs, moyens et actions envisagées.

Graphique n° 3 : Émissions en tonnes d'équivalent CO₂ en 2011 et 2015



Source : bilan carbone de la commune de Malaunay

L'étude présente également le bilan carbone de la commune après quatre années de mise en œuvre de sa stratégie de transition. Elle évalue les émissions totales à 1 274 tonnes d'équivalent CO₂ en 2015 montrant une réduction d'environ 10 % de l'ensemble des postes d'émissions à l'exception du poste « hors énergie » (achat d'animaux pour embellir ou entretenir les espaces verts).

Cette amélioration résulte des premières rénovations de bâtiments publics, du renouvellement du parc automobile, de la systématisation du tri ou de la lutte contre le gaspillage au sein des services.

Si cette étude a procuré à la commune une évaluation d'étape mesurant les premiers impacts de sa trajectoire de transition, la chambre note toutefois qu'elle ne l'a pas actualisée depuis (bilan planifié en 2020 mais non réalisé).

L'information dont elle dispose actuellement apparaît donc assez ancienne alors qu'elle a entrepris d'autres actions de rénovation des bâtiments communaux et le déploiement d'énergies renouvelables (installation de panneaux photovoltaïque, chaufferies biomasse) dont il serait particulièrement utile de relever les effets.

La chambre relève néanmoins la volonté de l'ordonnateur de mettre à jour le bilan des émissions de gaz à effet de serre en cours d'année 2024. La dépense a été inscrite au budget primitif pour 2024.

La chambre invite, en conséquence, la commune à actualiser plus régulièrement son bilan carbone.

Recommandation n° 9. (performance) : Actualiser régulièrement le bilan des émissions de gaz à effet de serre.

Enfin, en mars 2023, la commune a entrepris d’approfondir ses connaissances des impacts et vulnérabilités au niveau communal. En l’état, l’étude réalisée, qui repose pour l’essentiel sur les publications du GIEC local de la métropole Rouen Normandie pour 2018, 2020 et 2022, n’apporte pas à la commune d’information très spécifique dont elle n’ait pas déjà connaissance. Elle doit néanmoins lui permettre d’élaborer un plan de résilience territoriale.

6.1.3 Le plan de transition écologique

La commune n’a pas élaboré de plan de transition spécifique, mais s’est appuyée sur les outils existants en se dotant, à partir de mars 2010, du cadre proposé par l’ADEME³⁷ qui repose sur un référentiel national d’actions (Programme Territoire Engagé Transition Écologique - TETE).

Le référentiel, constitué d’environ 500 actions (chaque action est déclinée en plusieurs sous actions, niveaux d’exigence) réparties en six domaines (planification territoriale - patrimoine de la collectivité - approvisionnement énergie, eau, assainissement - mobilité - organisation interne et communication/coopération), propose une démarche d’amélioration progressive et conduit à la labellisation des politiques climat-Air-Énergie des collectivités (label Cit’ergie³⁸ – inspiré du dispositif European Energy Award).

Cette labélisation porte sur plusieurs niveaux en fonction des taux de réalisation des actions entreprises (attribution de 3 étoiles à partir de 50 % de réalisation – attribution du nombre maximal de 5 étoiles au-delà de 75 % de réalisation).

En mars 2011, la phase 1 du processus (phase diagnostic - état des lieux initial des actions en cours sur le territoire de la commune) a établi que la commune avait d’ores et déjà mis en œuvre spontanément ou programmé 36 % des actions de base du référentiel.

La phase 2 (phase réflexion stratégique), réalisée entre novembre 2011 et janvier 2012, l’a menée à dégager les principes directeurs d’une vision globale à long terme sur le territoire communal et les actions afférentes.

La commune, qui est l’une des premières à s’être engagée dans le processus, a élaboré à ce jour trois plans d’action successifs (programmes pluriannuels) synthétisant l’ensemble des actions et sous actions avec pour chacune d’entre elles, la désignation d’un référent et d’un service responsables, l’attribution d’un ou plusieurs indicateurs ainsi que la détermination d’une échéance de réalisation et d’un état d’avancement.

En 2015 (55 % de réalisation du plan d’action), 2017 (63 % de réalisation) et 2023 (72,5 % de réalisation), la commune a progressivement amélioré son niveau de réalisations et obtenu différents labels. Avec 4 étoiles, la commune a le même niveau de labellisation que les communes de Strasbourg, d’Angers, de Lyon et d’Hennebont par exemple.

³⁷ www.territoires-climat.ademe.fr.

³⁸ Désormais Label Climat-Air-Énergie.

Le quatrième plan (période 2025-2028) est actuellement en cours d'élaboration et la commune est engagée dans l'obtention du niveau le plus élevé de labellisation (pourcentage de réalisation des actions supérieur à 75 %).

6.2 Le pilotage de la transition écologique

En matière de transition écologique, la gouvernance s'apprécie en tenant compte du degré d'organisation et d'efficacité de l'action, la transparence, la participation et le partage des responsabilités constituant des critères essentiels de la réussite de la trajectoire adoptée.

Si le maire porte l'ensemble du projet et une adjointe a reçu une délégation « Cit'ergie et intercommunalité », les délégations dont disposent certains élus intègrent un volet consacré à la transition écologique.

Par ailleurs, chaque élu s'est donc vu confier dans sa feuille de route la responsabilité de suivre un ensemble d'actions et de sous actions conformément au référentiel de l'ADEME.

L'ensemble des services municipaux est également impliqué, la commune ayant inscrit dans ses différents plans d'action des objectifs et mesures visant directement les agents : comportement responsable pour les déplacements domicile-travail (enquêtes périodiques, promotion du vélo...), actions de sensibilisation (gaspillage, tri, déchets...), processus d'amélioration continue (bilan des actions auprès des agents), niveau d'information et de formation élevé (adapter les plans de formation, augmenter la proposition de formations ciblées, modifier la fiche d'évaluation...).

Le tri sélectif, la baisse des températures dans les bâtiments ou les actions de sensibilisation contre le gaspillage ou sur la consommation numérique ont été mis en œuvre dès 2012, témoignant d'une mobilisation constante sur la période contrôlée.

La commune n'a pas créé de direction de la transition écologique, mais a progressivement élargi ses champs de compétences techniques en recrutant des agents (statut de chargé de mission) chargés des questions relatives à la transition écologique et à la résilience, à la biodiversité ou à l'aménagement durable du territoire. Un poste est également dédié à l'animation du territoire et l'implication citoyenne en matière de transition écologique.

De plus, la commune a élaboré un outil (projet de services partagé « Malaunay 2030 »), document cadre de l'organisation administrative, intégrant les enjeux de transition écologique : qualité de vie au travail (ex. : modes de déplacement plus écologiques, adaptation du temps de travail au climat...), poursuite de la sobriété (notamment en matière numérique), promotion de la créativité et de l'innovation, soutien des coopérations... visant la poursuite de la transformation des postures et pratiques professionnelles.

L'organisation de l'administration apparaît encore, au travers de son organigramme, hiérarchisée en directions, mais la dimension hiérarchique s'atténue, dans les faits, au profit d'une approche fonctionnelle et transversale, les directions ayant autorité pour porter des projets transversaux en lien avec la transition écologique dans toute l'administration et sur le territoire communal.

Nonobstant les efforts mis en œuvre par la commune en matière de gouvernance et d'organisation interne, la chambre l'invite à intégrer à sa démarche de transition un volet

d'évaluation de ses politiques, de performance de ses principales actions, et de la performance globale de sa stratégie permettant d'en mesurer l'efficacité et l'efficience (contrôle des objectifs), notamment sur la gestion bâtementaire (rentabilité de la rénovation et des énergies renouvelables), la sobriété énergétique (calculs des gains), la gestion des achats ou encore les impacts mesurables en matière de développement durable.

6.3 Les relations avec la métropole Rouen Normandie

Au même titre que la gouvernance de la transition, l'intercommunalité, en ce qu'elle facilite la transition sur le territoire sur lequel la commune prend appui, est essentielle dans la réussite de la trajectoire communale de transition écologique.

La commune fait partie de la métropole Rouen Normandie depuis le 1^{er} janvier 2015.

La Métropole dispose de différents outils lui permettant d'œuvrer tant pour l'atténuation que pour l'adaptation au changement climatique. Elle joue un rôle d'animation et de coordination locale de la transition écologique sur son territoire par le biais d'un PCAET³⁹, adopté le 16 décembre 2019, et concrètement par la mise en œuvre de compétences aux forts enjeux écologiques (énergie, voirie, planification urbaine, éclairage public, eau, collecte des déchets ménagers...). À l'instar de la commune, la Métropole est entrée dans la démarche de labellisation Cit'Ergie en mars 2016.

Même si le déploiement du projet communal est ancien, la commune de Malaunay s'implique à l'échelon intercommunal. Le maire a été nommé « ambassadeur de la COP 21 Rouen Normandie »⁴⁰ auprès des maires des communes membres et a incité plusieurs communes à s'engager dans le programme TETE. Il préside la société publique locale « Agence locale de transition énergétique Rouen Normandie » (ALTERN), créée à l'initiative de la Métropole pour accompagner concrètement le service public de transition énergétique « Énergies Métropole Rouen Normandie ». La structure aide les particuliers et les entreprises dans leurs projets de rénovation énergétique et les communes dans celle de leur patrimoine. Elle accompagne également l'ensemble des acteurs dans le déploiement d'énergies renouvelables.

Les autres élus de la commune et services participent à des groupes de travail métropolitains aussi diversifiés que les achats durables, l'élaboration des trames vertes et bleues, la révision du schéma de cohérence territoriale SCoT, les mobilités, la restauration collective ou le numérique responsable.

Sur le territoire de la commune, la Métropole Rouen Normandie est notamment engagée par l'octroi de financements.

³⁹ Le PCAET définit sur le territoire de l'intercommunalité les objectifs stratégiques et opérationnels en vue d'atténuer le changement climatique, de le combattre efficacement et de s'y adapter. Il s'agit d'un programme d'actions à réaliser afin d'améliorer l'efficacité énergétique, d'augmenter la production d'énergie renouvelable, de favoriser la biodiversité, de limiter les émissions de gaz à effet de serre, d'anticiper les impacts du changement climatique.

⁴⁰ En décembre 2017, à l'initiative du président de la Métropole, une COP 21 Rouen Normandie a été lancée sur le modèle de la COP 21 de Paris aux fins d'élaborer le PCAET partagé des communes, entreprises, habitants et autres acteurs locaux du territoire métropolitain.

Ainsi, la commune accède aux financements proposés par la métropole tels que les appels à projets « Métropole nourricière » ayant permis le déploiement de jardins partagés dans trois quartiers de la communes (environ 1 500 € par projet), les actions d'éducation à l'environnement ou les événements liés à la mobilité.

Le FSIC⁴¹ et le FACIL⁴² ont contribué à la réalisation de plusieurs projets majeurs de la commune. Ainsi, elle a perçu en 2018 une subvention de 370 000 € pour la rénovation énergétique de sa piscine et peut recevoir jusqu'à 500 000 € d'aides fléchées pour la construction d'un DOJO.

La métropole accompagne aussi la commune par la participation au financement d'études de faisabilité (par ex. : communauté citoyenne d'énergie à hauteur de 50 000 €) et elle bénéficie de prêts de matériels (vélo, broyeurs de déchets verts...) qu'elle peut relayer auprès des agents ou des habitants.

Elle est enfin engagée par la réalisation d'opérations d'aménagement ou de voirie concourant à l'amélioration des performances énergétiques des bâtiments et à la végétalisation des espaces publics. Entre autres, elle participe sur le territoire communal à :

- une expérimentation sur les 19 lampadaires d'une rue communale alimentés par panneaux photovoltaïques individuels. Ces lampadaires, non raccordés au réseau de distribution, fonctionnent en autoconsommation. Ils n'ont jusqu'alors présenté aucun incident d'éclairage. La commune n'a reçu aucune donnée de la métropole quant au retour sur investissement,
- l'aménagement de cheminements pédestres le long de la rivière Le Cailly jusqu'à Rouen.

6.4 La mise en œuvre pratique de la stratégie communale

6.4.1 Les principales mesures d'atténuation et d'adaptation au changement climatique

6.4.1.1 La rénovation énergétique des bâtiments municipaux

Les articles L. 174-1 et R. 174-22 à R. 174-25 du code de la construction et de l'habitat prescrivent aux collectivités de réduire la consommation d'énergie de leurs bâtiments à usage tertiaire d'une surface plancher supérieure ou égale à 1 000 m².

Les actions d'économies d'énergie doivent permettre d'atteindre une réduction de la consommation d'énergie finale pour l'ensemble des bâtiments concernés d'au moins 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050 par rapport à une année de consommation qui ne peut être antérieure à 2010.

⁴¹ Fonds de soutien aux investissements communaux.

⁴² Fonds d'aide aux communes et intercommunalités.

En avance sur ces prescriptions, la commune s'est engagée, dès 2012, dans la rénovation de l'ensemble de son patrimoine bâti, soit une vingtaine de bâtiments et une surface totale avoisinant 17 500 m². Elle a intégré une très forte dimension énergétique dans ses actions de rénovation et a, par ailleurs, procédé à la cession de près de 3 000 m².

Chaque rénovation énergétique d'un bâtiment a été précédée d'un audit afin de déterminer les travaux utiles et les scénarios d'économie d'énergie envisageables dont la commune a généralement privilégié les plus ambitieux.

Toutefois, la chambre observe qu'en l'absence de chiffrages précis bâtiment par bâtiment, les objectifs de performance ne peuvent être vérifiés.

Ainsi selon les données communiquées par la commune, pour le gymnase Batum, qui a bénéficié d'une rénovation globale en 2014 (objectif de 60 % d'économie d'énergie), dont la consommation était de 40,38 mégawattheures en 2014/2015, l'exploitant est parvenu à une consommation de 28 mégawattheures en 2021/2022, la cible ayant été fixée à 29,82 mégawattheures, soit un gain de 30 %.

La commune a accompagné la rénovation énergétique de ses bâtiments par des installations produisant des énergies renouvelables.

D'une part, la commune est équipée de trois chaufferies biomasse, mises en service pour deux d'entre elles en 2017 et pour la troisième en 2021. La plus puissante, équipée de deux chaudières bois (350 kW)⁴³ et gaz (800 kW), a une capacité de production de 1 012 MégaWh par an. Elles couvrent les besoins de huit bâtiments (gymnase, écoles, piscine...) d'une surface totale de près de 11 000 m².

Actuellement, la consommation de gaz demeure de l'ordre de 60 %, mais la commune a pour objectif à terme d'alimenter les chaufferies avec 85 % de bois et 15 % de gaz.

Toutefois, compte tenu de l'objectif de nette réduction de l'emploi du gaz, la puissance des chaudières utilisées a interpellé la chambre. En réponse au rapport d'observations provisoires, la commune a indiqué que l'utilisation d'une chaudière gaz est indispensable pour assurer la remise en température rapide des bassins après fermeture technique de la piscine, pour constituer un appoint en période de grand froid et permettre le secours total du réseau technique en cas de panne ou lors des opérations d'entretien de la chaudière bois.

D'autre part, la commune a couvert près de 1 700 m² de toitures de ses bâtiments avec des panneaux photovoltaïques ou des tuiles solaires (église).

En 2023, l'installation présentait une puissance maximale de 270 kilowatt-crête⁴⁴, soit une capacité de production annuelle d'environ 270 000 kilowatt/heure⁴⁵.

Actuellement, 13 sites produisent de l'électricité et 19 sites, raccordés à une boucle d'autoconsommation collective, consomment cette production. La production annuelle représente environ 30 % des besoins globaux des services municipaux en électricité.

⁴³ Unité de puissance valant 1000 watts utilisée en électricité.

⁴⁴ Valeur théorique, 1 kWc correspondant à 1000 kW, décrivant la capacité d'un type d'appareil.

⁴⁵ On estime généralement qu'une installation photovoltaïque de 1 kWc permet la production dans le nord de la France de 900 kWh d'électricité.

Le surplus de production (20 à 25 % de la production totale entre 2021 et 2023), essentiellement réalisé en période estivale, est revendu. Cette revente est estimée par la commune à 2 500 € par an directement reversée au budget principal.

En raison de la complexité juridique et de la réalité des enjeux économiques, la commune a renoncé à constituer un budget annexe, normalement prescrit en cas de revente d'énergie.

Dans le cadre de son plan d'actions Cit'Ergie 2025-2028, la commune développe actuellement un projet de communauté d'énergie citoyenne ayant pour objectif de couvrir 25 000 m² de toitures existantes de panneaux photovoltaïques et de créer une capacité de production de 3 méga kilowatt-crête.

Elle estime que la production pourrait couvrir 15 % des besoins de l'ensemble de son territoire. Une étude de faisabilité est actuellement en cours de réalisation (coût 90 000 € dont 50 000 € pris en charge par la Métropole Rouen Normandie). Il s'agit d'un modèle juridique novateur porté actuellement par une association.

Ainsi, à l'issue d'une décennie de rénovations énergétiques (2014-2023), la chambre constate que le chauffage des bâtiments exclusivement au gaz est désormais accessoire et ne concerne pour l'essentiel que la mairie et la cantine de l'école Brassens.

Si des soufflants alimentés par le gaz demeurent dans les ateliers communaux et l'église, une étude sera menée en 2024 (crédits inscrits au budget primitif pour 2024) pour l'installation de soufflants dans les ateliers alimentés en électricité par autoconsommation de la production à partir des panneaux photovoltaïques en toiture.

De même, le chauffage électrique par convecteurs ou radiateurs est résiduel, ce type d'équipement restant employé dans certains vestiaires ou locaux sportifs, et la commune privilégiant dorénavant l'utilisation de pompes à chaleur.

Selon la commune, en anticipant les investissements nécessaires, le coût d'amélioration de la performance énergétique de ses bâtiments, estimé à 3,5 M€, financé à l'aide de subventions à hauteur de 3 M€, permettra de dégager un gain total de 535 000 € sur 20 ans après prise en compte des coûts d'entretien et de maintenance des bâtiments.

Disposant d'une information insuffisante, la chambre n'a pas pu, s'agissant d'une rénovation énergétique, vérifier l'atteinte des objectifs de gains de performance prévus dans les audits. Elle n'a pas pu davantage faire le rapprochement entre les investissements initiaux et les bénéfices retirés, utiles pour connaître la rentabilité des installations dans le temps.

6.4.1.2 La gestion des fluides**Tableau n° 6 : Dépenses liées à la consommation des fluides**

Dépenses en €	2018	2019	2020	2021	Évolution (2018-2021)
Eau et assainissement	27 641	28 854	21 974	14 192	- 49 %
Énergie - Électricité	95 892	78 063	106 240	94 978	- 1 %
Chauffage urbain	90 267	158 629	123 003	115 500	28 %
Carburant	5 317	5 142	3 979	5 388	1 %
Total	219 117	270 688	255 196	230 058	5 %
Dépenses en €	2022	Évolution (2021-2022)	2023	Évolution (2022-2023)	Évolution (2018-2023)
Eau et assainissement	20 035	41 %	27 647	38 %	0
Énergie - Électricité	217 744	129 %	166 673	- 23,5 %	74 %
Chauffage urbain	296 122	156 %	205 366	- 31 %	127 %
Carburant	6 567	22 %	5 182	- 21 %	- 2,5 %
Total	540 468	135 %	404 868	- 25 %	85 %

Source : tableau CRC d'après les comptes de gestion

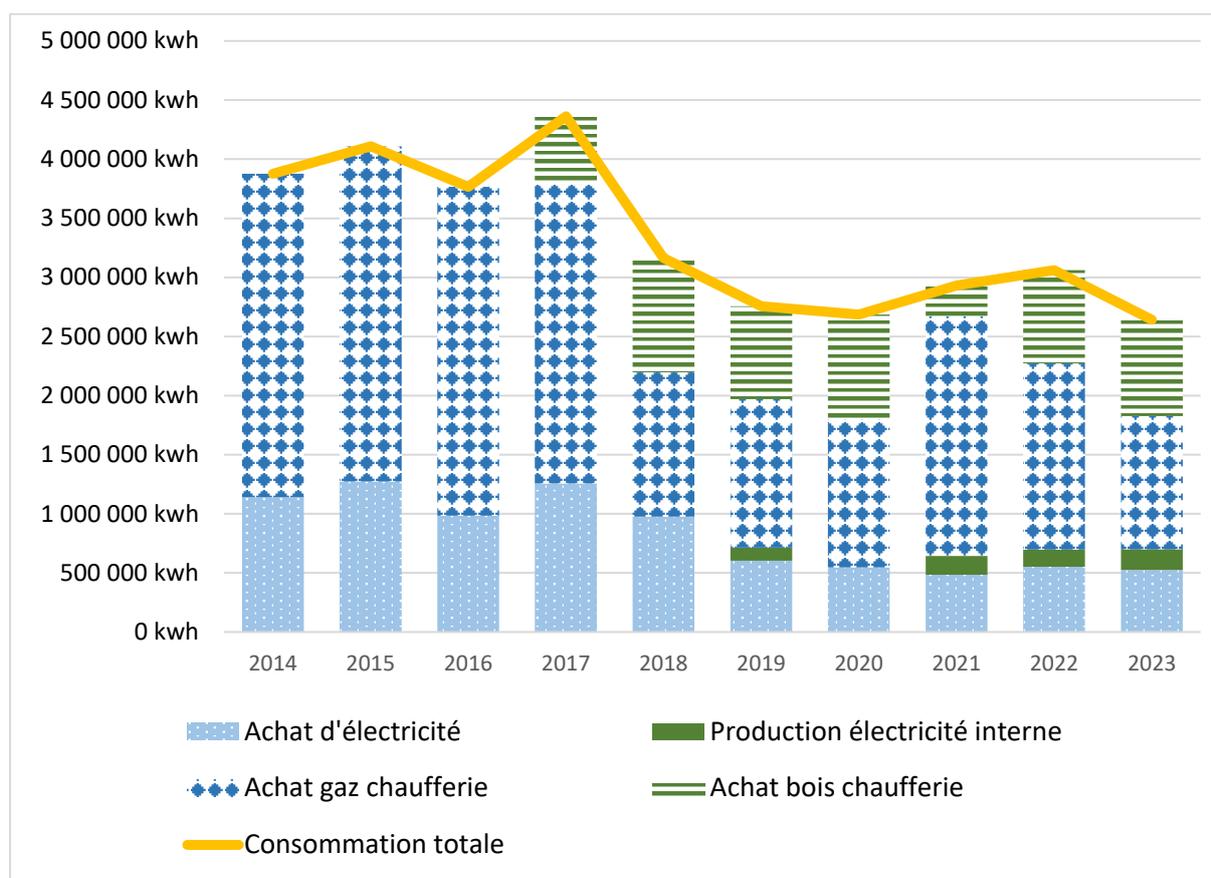
Les dépenses de la commune en matière de fluides (eau, électricité, chauffage et carburant) sont restées quasiment stables de 2018 à 2021 (+ 5 %) même si la trajectoire n'a pas été linéaire, les coûts bondissant de 23,5 % entre 2018 et 2019, puis diminuant progressivement de 15 % entre 2019 et 2021, du fait de l'état d'avancement de la rénovation des bâtiments (premiers gains énergétiques, mais également de la fermeture de la piscine entre mai 2018 et juin 2020) et de la pandémie de Covid 19.

Elles ont toutefois connu un important rebond en 2022 en raison de la très forte inflation sur le prix de l'énergie renforcée par la défection du fournisseur de la Métropole Rouen Normandie et la nécessité d'avoir recours au service d'EDF secours dans l'attente de la désignation d'un nouvel opérateur. Ainsi, les dépenses liées à la consommation de fluides ont augmenté de 135 % entre 2021 et 2022.

Cependant, en comparaison avec la période 2010-2014, où les dépenses de fluides ont constitué une charge moyenne annuelle de 348 557 € pour la commune, elles ont représenté à peine plus sur la période 2020-2023 (357 647 € en moyenne par an) malgré l'augmentation du coût de l'énergie, témoignant des efforts de maîtrise entrepris par la commune.

L'année 2023 marque l'amorce d'une diminution des dépenses liées à la consommation de fluides de l'ordre de 25 %, la baisse atteignant 31 % pour le chauffage urbain.

Graphique n° 4 : Consommations d'énergie en KWh



Source : graphique CRC d'après les données de la collectivité

S'agissant des consommations de fluides, la chambre observe que l'année 2023 se singularise par l'aboutissement du lourd programme de rénovation du bâti communal débuté dix ans auparavant, la montée en puissance de certains équipements (chaufferies biomasse, production d'électricité, éclairages LED⁴⁶...) et l'optimisation du projet communal d'économies d'énergies (raccordement des bâtiments aux chaufferies, passage du gaz à l'électricité de certains équipements, extension de l'autoconsommation de la production d'électricité à 19 sites...). Ainsi, la consommation globale d'électricité se stabilise à 700 mégawattheures par an en moyenne au cours de la période contrôlée, soit une réduction de la consommation de 28 % entre 2018 et 2023.

Sur une décennie (2014-2023), la baisse de la consommation est de l'ordre de 40 % en variation simple avec une consommation moyenne de 1 127 mégawattheures par an au cours des cinq premières années contre 550 mégawattheures par an pour les cinq années suivantes.

La commune accroît également son indépendance énergétique puisqu'elle peut compter, grâce à ses installations de panneaux photovoltaïques et de tuiles solaires, sur une production annuelle de 159 mégawattheures en moyenne depuis 2021.

⁴⁶ « Light-emitting diode » en anglais ou « diode électroluminescente » en français.

Ainsi, elle a limité ses achats d'électricité à 525 mégawattheures en 2023, soit une réduction de 50 % par rapport à 2014.

La consommation de chauffage suit également une trajectoire de réduction sensible.

La mise en fonctionnement de trois chaufferies biomasse en 2017 et 2019, associée à l'ensemble des efforts de la commune pour réduire ses consommations, a permis de stabiliser la consommation à 2 160 mégawattheures par an en moyenne entre 2018 et 2023 contre 2 864 mégawattheures par an en moyenne entre 2014 et 2017.

La commune poursuit son objectif de réduction de l'emploi d'énergie fossile, le bois (utilisation de plaquettes de bois) permettant, à l'exception de l'année 2021⁴⁷, un recours au gaz, certes en diminution, mais demeurant encore élevé et compris entre 55 et 65 % au cours de la période sous revue.

En consommations cumulées (électricité et chauffage), la commune est parvenue à une consommation de 2 641 mégawattheures en 2023 au lieu de 4 362 en 2017, soit une réduction d'environ 40 %.

Jusqu'alors, la commune a assuré le suivi mensuel de ses consommations à l'aide d'un outil créé sur Excel conforme à la norme 50001⁴⁸. Pour améliorer ce suivi, la commune a budgétisé l'achat d'un logiciel spécifique à son budget primitif pour l'année 2024.

En dernier lieu, la consommation globale de carburant, en moyenne de 3 465 litres par an au cours de la période sous revue, a connu une décrue supplémentaire en 2023 (- 16 % par rapport à 2018), après plusieurs exercices stables (à l'exception de 2020 pour cause de pandémie).

Tableau n° 7 : Consommation de carburant

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Consommation de carburant en litre	8 330	7 031	5 537	3 706	3 501	3 153	3 747	3 594	3 092
<i>Dont véhicules</i>	5 332	4 884	3 556	2 330	1 879	1 490	1 808	1 977	1 725
<i>Dont matériels espaces verts</i>	2 694	1 782	1 695	1 193	1 436	1 514	1 772	1 290	1 129
<i>Dont divers (nacelle, élévateur)</i>	304	365	286	183	186	149	167	327	238

Source : tableau CRC d'après les données de la commune

Par rapport à la période précédente, marquée par un parc automobile très consommateur d'énergie fossile, la baisse est très nette (- 63 % entre 2015 et 2023 ; - 44 % entre 2017 et 2023).

La consommation relative aux matériels des espaces verts, si elle a également connu une importante diminution entre 2015 et 2018 (- 56 %), est stable depuis (1 193 litres en 2018 contre 1 129 en 2023). Elle a néanmoins connu une hausse soutenue entre 2018 et 2021 (+ 48,5 %). Pour expliquer cette consommation, demeurant assez élevée malgré la gestion par un marché public d'une partie des espaces verts, la commune avance la difficulté du

⁴⁷ En 2021, le silo de stockage du bois enterré a connu différentes infiltrations dues à la proximité de la rivière Le Cailly empêchant durablement l'emploi de bois.

⁴⁸ Norme de management des énergies publiée en 2011 par l'Organisation internationale de normalisation visant à améliorer la performance énergétique des organisations certifiées.

verdissement du matériel, dont les outils fonctionnant à l'électricité ne présentent pas encore la fiabilité (performances, robustesse, réparabilité...) attendue en usage professionnel pour un coût d'achat élevé.

6.4.1.3 La gestion des déplacements

En application des articles L. 224-7 et suivants du code de l'environnement, les collectivités territoriales qui gèrent un parc de plus de 20 véhicules automobiles dont le poids total autorisé est inférieur ou égal à 3,5 tonnes doivent disposer de 30 % de véhicules à faibles émissions⁴⁹ jusqu'au 31 décembre 2024, 40 % jusqu'au 31 décembre 2029 et 70 % à compter du 1^{er} janvier 2030. En outre, elles doivent posséder 37,4 % de véhicules à très faibles émissions⁵⁰ du 1^{er} janvier 2026 au 31 décembre 2029, puis 40 % à compter du 1^{er} janvier 2030.

Bien que non soumise à cette obligation, la commune a procédé au renouvellement de son parc automobile, en faisant l'acquisition, essentiellement entre 2016 et 2019, de six véhicules électriques (cinq véhicules de marque Renault Kangoo et Zoé, un véhicule de marque Nissan dédié à la police municipale) et de cinq véhicules fonctionnant au GNV (gaz naturel pour véhicule ou biométhane carburant)⁵¹.

Aujourd'hui, faute d'un réel développement de la filiale méthane en Normandie, la commune doit recourir à l'achat de gaz de ville pour ses véhicules GNV. S'il s'agit d'une énergie fossile, la commune estime néanmoins qu'elle présente un impact carbone moins élevé que l'emploi de carburant classique.

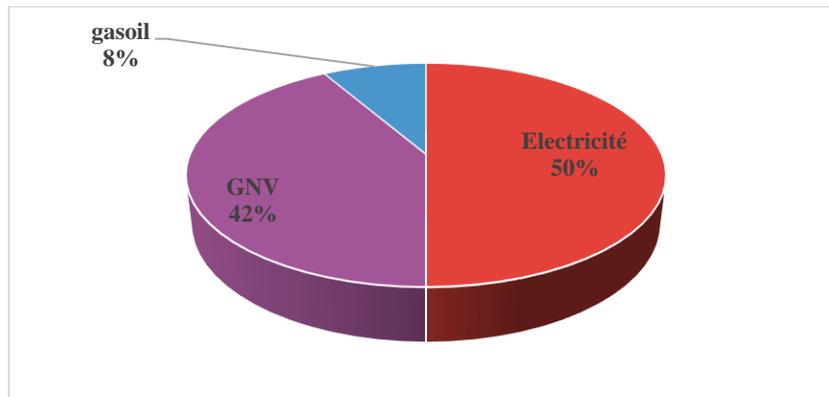
Les véhicules électriques sont rechargés sur la borne installée dans les ateliers municipaux, autoalimentée par panneaux photovoltaïques.

Actuellement, le parc automobile de la commune est composé au total de 12 véhicules de moins de 3,5 tonnes dont un seul (véhicule spécifique avec benne), acquis en janvier 2022, fonctionne au gasoil. La part des véhicules à faibles ou très faibles émissions atteint donc 92 % du parc automobile en 2023.

⁴⁹ Selon l'article D. 224-15-11 du code de l'environnement, un véhicule à faibles émissions de gaz à effet de serre ne doit pas dépasser une émission de 50g CO₂/km.

⁵⁰ L'article D. 224-15-12 du même code précise que sont considérés comme véhicules à très faibles émissions ceux dont l'une des sources d'énergie est l'électricité, l'hydrogène ou l'hybride rechargeable ou non.

⁵¹ Le GNV, obtenu par méthanisation, produit moins de dioxyde de carbone, d'oxyde d'azote et de particules fines que les carburants classiques (en moyenne, moins 37 % de CO₂, moins 70 % de Nox et moins 84 % de particules fines). Le GNV, issu de la valorisation des déchets agricoles et des déchets verts, est considéré comme une énergie renouvelable.

Graphique n° 5 : Répartition des véhicules par source d'énergie en 2023

Source : graphique CRC Normandie d'après les données de la commune

La commune devance d'ores et déjà les objectifs législatifs puisque son parc est constitué de 50 % de véhicules à très faibles émissions (seuil de 40 % attendu en 2030).

Au cours de la période sous revue, la consommation annuelle de carburant diminue de 26 % pour l'ensemble des véhicules utilisés par la commune. Elle représente même une baisse de 51 % pour la seule flotte de véhicules de moins de 3,5 tonnes. Cette très importante décre est concomitante à l'arrivée des véhicules fonctionnant à l'électricité et au GNV.

En comparaison avec la période précédente (2015-2017), la consommation annuelle de carburant du parc automobile de la commune a baissé de 68 %.

La chambre note également que la part de carburant employée par la commune pour le parc de véhicules avoisine 50 % des achats totaux de carburant au cours de la période contrôlée contre 65 % au cours de la période précédente.

Tableau n° 8 : Consommation de carburant du parc automobile

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Consommation totale des véhicules en litre	5 332	4 884	3 556	2 330	1 879	1 490	1 808	1 977	1 725
<i>Dont parc -3,5 tonnes</i>	5 332	4 884	3 556	2 330	1 228	1 087	470	1 326	
<i>Dont parc + 3,5 tonnes</i>					651	403	1 338	651	

Source : tableau CRC Normandie d'après les données de la commune – pas de données détaillées pour 2023

Quant aux modalités alternatives, en tant qu'employeur, la commune dispose de plusieurs outils pour limiter les déplacements de ses agents ou pour développer des modalités alternatives à l'usage du véhicule thermique.

Notamment, le décret n° 2020-1547 du 9 décembre 2020 instaure le versement du forfait « mobilités durables » dans la fonction publique territoriales. Il prévoit le bénéfice d'un remboursement de tout ou partie des frais engagés entre la résidence habituelle de l'agent et son lieu de travail, à condition que le déplacement s'effectue à vélo ou en covoiturage.

Par délibération n° 2023/009 du 14 mars 2023, la commune a mis en place le forfait « mobilités durables » institué par le décret n° 2020-1547 du 9 décembre 2020 et verse jusqu'à 300 € par

an aux agents remplissant les conditions réglementaires. Conformément aux textes en vigueur, elle prend également en charge une partie des abonnements de transports en commun et rembourse jusqu'à 75 % de ces abonnements.

Par ailleurs, dans son règlement du temps de travail adopté par délibération du 8 juillet 2021, la commune s'est dotée d'un régime de télétravail accordant, sous certaines modalités, un jour maximum de télétravail par semaine à 11 catégories d'agents communaux (directeurs, responsables de services, chargés de mission ou de communication...), soit moins d'une vingtaine d'agents au total.

La chambre invite donc la commune à étudier l'impact de l'extension du télétravail à l'ensemble de ses agents accompagné de conditions plus souples, la trajet domicile-travail étant l'un des principaux facteurs d'émissions figurant dans le bilan carbone de 2016.

En outre, elle dispose de 11 vélos mis à la disposition des agents, dont quatre à l'usage exclusif de la police municipale et deux autres à disposition des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM).

La délibération n° 2022/092 du 16 novembre 2022 portant « plan de sobriété de la ville de Malaunay » amplifie les actions en vue de déplacements à vélo et à pieds. Un guide d'emprunt très précis a été élaboré à destination de agents.

La chambre observe toutefois que seuls cinq vélos sont réellement mis à disposition des agents dont un triporteur et un seul vélo à assistance électrique pour leurs déplacements professionnels.

Dans la cadre de la convention « Plan de Déplacement d'Administration »⁵² signée avec la Métropole Rouen Normandie, la commune a réalisé en avril 2024 une enquête mobilité de ses agents.

Elle traduit les actions de mobilité menées en 2023 et les changements d'habitudes des agents de la commune.

Ainsi, les déplacements domicile/travail en voiture ont diminué de 76 % en 2023 à 56 % en 2024, la marche reste le deuxième moyen principal et secondaire de déplacement des agents et les trajets en transports en commun constituent le moyen de déplacement principal pour sept agents en 2024 contre aucun en 2023.

L'enquête montre que les actions de la commune produisent des effets, mais également que d'autres pistes de réflexions pourraient être engagées ou approfondies (adaptation des horaires de travail, télétravail, pistes cyclables, communication...).

6.4.1.4 L'éclairage public

La compétence de l'éclairage public a été transférée à la Métropole Rouen Normandie en 2015. Néanmoins, la commune est en mesure de renseigner la chambre sur le nombre de points

⁵² Les PDA fixent les engagements des collectivités en vue d'inciter leurs agents à modifier leurs modes de déplacements (prise en charge des titres de transport, création de places de stationnement vélos, places réservées aux covoitureurs, verdissement de la flotte de véhicules de l'administration, réduction des déplacements des agents ...) en contrepartie de mesures incitatives ou d'aides versées par la Métropole (réduction du prix des abonnements, modification du réseau de transport urbain).

lumineux répartis sur le territoire (environ 1 200) et estime à près de 85 % le nombre de sources lumineuses composées d'ampoules LED et basse consommation.

Par ailleurs, en application des articles L. 2212-1 et 2 du CGCT, le maire est chargé de la police municipale. Cette police *« a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment [...] tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend [...] l'éclairage [...] »*.

De même, l'arrêté du 27 décembre 2018 relatif à la prévention, à la réduction et à la limitation des nuisances lumineuses introduit de nouvelles obligations réglementaires. Les éclairages extérieurs de certains sites et emplacements sont désormais limités et les conditions de montage et les densités de flux lumineux font l'objet de prescriptions particulières.

Ainsi, le maire a progressivement étendu l'extinction nocturne de l'éclairage public, débutée en 2012, à l'ensemble du territoire communal.

Depuis le 16 novembre 2022, l'extinction est totale, pour les axes structurants, entre 00 h 45 et 5 h l'hiver et de 00 h 45 à l'aube l'été et l'extinction débute à minuit pour les secteurs résidentiels.

Dans les mêmes conditions, l'extinction des éclairages publics des bâtiments et du parc municipaux débute entre 22 h et minuit.

6.4.1.5 La gestion des espaces verts, naturels et de l'eau

Le territoire communal est quasiment composé à parts égales de forêts et de milieux naturels ainsi que de terres agricoles couvrant environ 80 % de la surface communale totale. Les surfaces artificialisées de la commune représentent donc 1/5^e de sa surface globale (1,9 km²).

Au sein de la direction de l'environnement et des moyens techniques (DEMT), le service des ateliers municipaux et du cadre de vie est notamment constitué d'un pôle espaces verts composé d'une équipe de huit agents. Le service intervient directement sur les espaces de petites superficies et le fleurissement de la commune. L'entretien des grands espaces verts (près de 10 hectares de tontes) et les interventions techniques spécifiques (tronçonnage en hauteur par exemple) sont gérés par un prestataire externe.

La commune n'a pas réalisé d'inventaire de son patrimoine vert (arbres, espaces en pelouse, bois, massifs, parc...). Sa démarche a consisté en la réalisation, associée à la commune voisine de Saint-Jean-du-Cardonnay, entre septembre 2021 et juin 2023, d'un atlas de la biodiversité communale par le recensement des divers espèces et milieux présents sur le territoire. L'outil, constat d'enjeux et de menaces ou de vulnérabilités, est également un recueil de préconisations permettant la construction d'actions cohérentes.

Dans la continuité de ce qui a été engagé, la chambre invite la commune à réaliser régulièrement des relevés d'évolution de l'état des milieux et des espèces. Elle lui suggère également d'entreprendre l'inventaire de son patrimoine arboré.

Au cours de la dernière décennie, plusieurs projets réalisés par la commune ont comporté une dimension végétale :

- plantation de 500 arbres au sein de la collectivité entre 2012 et 2018,

- végétalisation des murs des bâtiments publics (gymnase, chaudières biomasse...),
- création de jardins pédagogiques ou partagés,
- réhabilitation du quartier Brossolette avec la plantation de 43 arbres et 3 300 arbustes et plantes,
- végétalisation du cimetière et des places de stationnement,
- permis de végétaliser.

La commune envisage un vaste programme de végétalisation d'une ancienne friche industrielle (parc « Grassin Delyle » d'une surface de 10 hectares).

La commune poursuit son travail sur la réalisation d'ilots de fraîcheur.

Ainsi, le parc communal, composé de différentes essences d'arbres et de bassins, aménagé pour en permettre la réappropriation par la population, est le principal îlot de fraîcheur de la commune.

La commune est également associée à l'aménagement de voies pédestres le long de la rivière le Cailly, autre espace de fraîcheur de la commune. Le parc « Grassin Delyle », vaste zone humide traversée par plusieurs bras du Cailly, doit également jouer un rôle d'îlot de fraîcheur.

Par ailleurs, aux termes de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime l'usage de produits phytopharmaceutiques est interdit par les collectivités territoriales depuis le 1^{er} janvier 2017. La commune déclare ne plus utiliser ces produits depuis 2016.

La commune a accompagné cet abandon d'un mode de gestion raisonné dit « gestion différenciée », outil de maintien de la biodiversité, consistant à définir et gérer différentes classes d'espaces verts allant du plus entretenu au plus naturel (trois types d'ambiances de la plus urbaine à la plus naturelle).

La chambre a examiné le cahier des clauses administratives et techniques particulières du marché d'entretien des espaces verts.

Parmi les prescriptions prévues par la commune, la chambre relève que les exigences en matière de gestion raisonnée des espaces, d'utilisation d'huiles biodégradables pour le fonctionnement de tous les appareils, d'emploi de carburants les moins polluants, de traitement et la valorisation par compostage des déchets verts à l'exception des espèces invasives, de gestion des tontes, des tailles et des surfaces plantées relèvent des meilleures pratiques en matière de gestion différenciée.

S'agissant des consommations d'eau, la commune dispose d'une capacité de 50 m³ de récupération d'eau de pluie. Pour l'essentiel, ces récupérateurs alimentent ses besoins en arrosage. Seuls les récupérateurs installés en mairie et au terrain de tennis alimentent les sanitaires. L'arrosage automatique est peu déployé (terrains de football et murs végétalisés).

Les services recourent à l'arrosage manuel pour les jardinières et massifs (plantes choisies pour leur plus grande résistance à la chaleur) dans la limite de la capacité des récupérateurs. La commune ne dispose pas d'une connaissance précise des besoins et des consommations en eau de ses espaces verts. Elle indique que l'économie générée par les récupérateurs, si elle existe effectivement, n'est pas quantifiable en raison des usages très significatifs de la piscine, des écoles et des équipements sportifs.

6.4.1.6 La lutte contre l'artificialisation des sols

Dans le cadre d'une transition écologique, les sols sont perçus comme remplissant plusieurs fonctions et services écosystémiques : alimentation, fourniture de biomasse, conservatoire de la biodiversité, régulation de la qualité de l'air et de l'eau ou du climat, filtre, stockage...

Aux termes des dispositions de l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme, l'artificialisation est définie comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage.

En France, l'artificialisation des sols en raison de l'étalement urbain est estimée entre 20 000 et 30 000 hectares de terres agricoles par an dont 65 % sont destinées à l'habitat et 25 % aux activités.

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience face à ses effets a fixé un objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) en 2050. À partir de 2050, toute artificialisation devra être compensée par la renaturation d'espaces boisés ou de friches. D'ici là, les communes sont tenues de réduire progressivement les nouvelles surfaces artificialisées (rythme d'artificialisation réduit de 50 % par rapport à la période 2011-2020). Elles doivent également mettre leurs documents d'urbanisme en conformité avec l'objectif de ZAN avant 2027.

La chambre observe que plusieurs projets communaux contribuent soit à réduire l'étalement urbain, soit à contenir l'artificialisation des sols.

La commune a interrompu l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles parcelles depuis 2012.

De plus, lors de la révision de son plan local d'urbanisme PLU en 2016, elle a décidé de déclasser en zones agricoles du PLU environ 31 hectares de surfaces jusqu'alors inscrites en zones à urbaniser. Ce zonage a été repris à l'identique par le plan local d'urbanisme intercommunal PLUi adopté en février 2020 par la Métropole Rouen Normandie.

L'habitat communal étant constitué à 75 % de maisons individuelles, la commune s'est également engagée en 2012 dans un projet Bimby⁵³ visant à recenser les parcelles remplissant les conditions d'une division. L'opération avait pour objectif la densification de l'urbanisation existante. L'étude a permis de dénombrier 580 parcelles pouvant donner lieu à division et un potentiel (après rencontre de certains propriétaires) de 57 projets d'urbanisme réalisables sur six ans dont il semble, selon la commune, qu'ils ont été menés à leur terme.

Par ailleurs, des friches ont été valorisées avec la construction de logements par des bailleurs sociaux mais également par un promoteur privé (Nexity – environ 230 logements construits ou en projet).

Enfin, elle a instauré un permis de végétaliser permettant aux habitants de solliciter la végétalisation devant leur habitation et applique le coefficient de biotope⁵⁴ (cf. *infra*).

⁵³ Build In My Back Yard, autrement dit « Construire dans mon jardin ».

⁵⁴ Ce coefficient décrit la proportion des surfaces favorables à la biodiversité par rapport à la surface totale d'une parcelle. Au sein d'un PLU ce coefficient se traduit par des prescriptions visant à imposer des surfaces non imperméabilisées, favorable au maintien et/ou au développement de la biodiversité mais à l'infiltration des eaux pluviales et à la création d'îlots de fraîcheur.

Le règlement du PLUi prescrit, en effet, pour chaque projet de construction nouvelle, la plantation d'un arbre de tige ou de haute tige (parmi les essences locales) par tranche de 100 m² d'espace libre et impose une implantation des constructions respectant les arbres existants sur la parcelle.

Dans les secteurs d'application du coefficient de biotope, la part de végétalisation doit représenter au moins 25 % de la surface de terrain dont 10 % minimum en espaces verts de pleine terre. Une pondération est appliquée en fonction du type de surface végétalisée : en pleine terre (coef 1), en terrasse (0,4 à 0,8), verticale (0,4). Le biotope permet notamment de lutter contre les îlots de chaleur créés par la densification de l'urbanisation. En dehors de ces secteurs, au moins 20 % de la surface du terrain doit être traité en espaces verts.

Malgré la vigilance de la commune, 158 888 m² de nouvelles surfaces ont été consommées entre le 1^{er} janvier 2011 et le 1^{er} janvier 2023, ce qui représente 1,71 % de sa surface globale. Près de 148 000 m² ont été consommés pour construire de l'habitat⁵⁵. Cette information ne tient néanmoins pas compte en contrepartie des surfaces désartificialisées ou renaturées.

6.4.1.7 La sobriété numérique

Selon la mission d'information du Sénat sur l'empreinte environnementale du numérique, le numérique représenterait 3 à 4 % des émissions de gaz à effet de serre en 2021 et pourrait doubler d'ici à 2040.

Toutefois, la loi ne fixe que depuis peu de temps des obligations et la prise de conscience des enjeux écologiques du numérique relève essentiellement des actions volontaristes des collectivités locales.

La loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et l'économie circulaire contient deux dispositions s'appliquant à l'administration locale.

D'une part, elle doit recourir à des logiciels dont la conception permet de limiter la consommation énergétique liée à leur utilisation (article 55 de la loi).

D'autre part, elle a l'obligation d'acquérir des biens issus du réemploi, de la réutilisation (récupération de certains composants uniquement) ou comportant des matières recyclées dans des proportions de 20 à 100 % selon le type de produit (article 58).

Le décret n° 2021-254 du 9 mars 2021⁵⁶ fixe cette part à 20 % pour les équipements informatiques (ordinateurs, téléphones mobiles, photocopieurs, imprimantes, cartouches d'encre...).

Par ailleurs, la loi n° 2021-1485 visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France contient plusieurs dispositions intéressant les collectivités. Notamment, elles doivent prendre en compte les indices de réparabilité⁵⁷ (à compter du 1^{er} janvier 2023) et de durabilité⁵⁸ (à compter du 1^{er} janvier 2026) lors de leurs achats de produits numériques.

⁵⁵ <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/cartographie-artificialisation>.

⁵⁶ Décret n° 2021-254 du 9 mars 2021 relatif à l'obligation d'acquisition par la commande publique de biens issus du réemploi ou de la réutilisation ou intégrant des matières recyclées.

⁵⁷ Indice visant à renseigner le consommateur sur la capacité à réparer le produit concerné.

⁵⁸ Indice informant sur la fiabilité et la robustesse d'un produit.

Elles doivent également réorienter leurs équipements informatiques dont elles se séparent vers un réemploi avec un objectif de 50 % des produits réformés à l'horizon 2025.

Enfin, les communes et EPCI de plus de 50 000 habitants doivent formaliser une stratégie numérique responsable au plus tard le 1^{er} janvier 2025.

La commune a inscrit au sein de son projet de services partagé « Malaunay 2030 », dans l'axe 5.1 « Adopter des usages numériques sobres », une démarche de réflexion sur l'usage du numérique au sein de l'administration.

Le bilan carbone réalisé en 2016 ne comporte aucun élément spécifique sur l'empreinte numérique de la commune.

La délibération n° 2022/092 du 16 novembre 2022 portant plan de sobriété de la commune prescrit de lancer un plan de sobriété numérique.

Toutefois, la chambre observe que la démarche concrète de sobriété numérique de la commune reste très en retrait en l'absence de réel programme.

Elle s'est néanmoins engagée dans celui initié par la Métropole Rouen Normandie « Parcours numérique responsable » consistant en différentes actions de formation ou concrètes. Le parcours comporte une démarche globale pouvant déboucher sur un label « numérique responsable ».

Concrètement, la commune avance l'absence de compétence technique au sein des services pour justifier le retard pris en matière de sobriété numérique.

Le problème de compétence interne étant désormais résolue, la chambre invite la commune à mettre en place des mesures en faveur de la sobriété numérique, domaine dans lequel elle affiche un retard par rapport à son ambition initiale.

6.4.2 Le volet transition écologique des politiques publiques

6.4.2.1 Les enjeux de la transition écologique au sein de l'école publique

6.4.2.1.1 La gestion du bâti scolaire

À l'image du programme de rénovation de l'ensemble du bâti communal depuis 2014, la commune a porté une attention toute particulière à la réduction de la consommation énergétique des deux groupes scolaires qui accueillent 584 élèves⁵⁹ ainsi que 26 enseignants et 10 ATSEM (une ATSEM par classe de maternelle). Une classe de maternelle ferme à la rentrée 2024 (prévisions 542 élèves).

Les deux groupes scolaires représentent plus de 6 500 m² de surface hors œuvre brute dont 5 000 m² de surfaces à chauffer et à entretenir, soit un tiers de la surface totale du patrimoine bâti de la commune.

⁵⁹ À la rentrée 2023.

Aussi, à partir de 2017, la commune s'est engagée dans la rénovation avec labellisation niveau BBC⁶⁰ de l'école Miannay, construite à la fin des années 50.

En s'appuyant sur l'audit des bâtiments réalisé en août 2015, la commune a fait le choix de remplacer l'éclairage existant par des dalles LED, d'isoler le bâtiment par l'extérieur ainsi que le vide-sanitaire, de procéder à la pose d'une ventilation double flux avec récupérateur de chaleur, de fermer le préau ou encore de raccorder le bâtiment à une chaufferie biomasse.

Elle a opté pour le scénario le plus ambitieux de l'audit consistant en une réduction à terme des consommations totales de l'ordre de 75 %, gains réalisés essentiellement par les réductions des consommations de chauffage (de 79,8 kWh/m²/an à 26,9 kWh/m²/an) et d'éclairage (de 37,3 kWh/m²/an à 21,4 kWh/m²/an).

Le gain a également été rendu possible par l'installation de panneaux photovoltaïques en toitures (capacité de production de 119 kW-crête) permettant une production utilisée en autoconsommation.

Ainsi, d'une consommation totale de 765 635 kWh/an lors de la réalisation de l'audit, la commune ambitionnait une consommation de 126 240 kWh/an après déduction de 97 673 kWh produits et autoconsommés.

La commune n'a toutefois pas été en mesure de justifier l'atteinte de ce niveau de performance.

Cette rénovation a engendré un coût total d'environ 1,3 M€. La commune a perçu un montant de subventions de l'ordre de 871 000 € au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), de la région et des aides aux territoires à énergie positive pour la croissance verte.

Au cours de la même période, la commune a réalisé la rénovation de l'École Georges Brassens, construite en 1993. Ce bâtiment plus récent et d'une surface moins importante (2 400 m²) présentait néanmoins un diagnostic énergétique moins favorable que le groupe scolaire Miannay (DPE⁶¹ D contre DPE C).

Suivant les préconisations de l'audit réalisé en septembre 2015, la commune a procédé au changement de l'éclairage existant par des LED, à l'isolation des faux plafonds, au raccordement à la chaudière biomasse et au changement de certaines menuiseries.

Le scénario retenu, visant une réduction de 75 % des consommations totales du bâtiment, avait pour objectif une réduction des consommations de 259 145 kWh/an à 197 296 kWh/an après travaux. Cette estimation ne tient pas compte de la pause ultérieure de panneaux photovoltaïques en toiture générant une nouvelle diminution par production d'énergie renouvelable et une autoconsommation.

La commune n'a pas davantage été en mesure de renseigner la chambre sur le gain de performance réel obtenu.

Les travaux ont généré une dépense d'environ 500 000 € dont 396 000 € pour l'installation des panneaux photovoltaïques.

⁶⁰ Bâtiments de basse consommation.

⁶¹ Diagnostic de performance énergétique.

La commune a perçu des subventions du fonds d'aide aux communes et intercommunalités (FACIL) et des aides aux territoires à énergie positive pour la croissance verte pour un montant de 270 000 €.

6.4.2.1.2 L'organisation des transports scolaires

S'agissant de l'organisation du transport scolaire, la commune n'est pas concernée à l'exception des sorties scolaires.

Toutefois, elle a cédé le bus municipal en 2011, très consommateur d'énergie fossile, et incite depuis les enseignants à utiliser le réseau de transports en commun.

En effet, la commune met en œuvre des dispositifs éco conditionnant certaines dotations, notamment les sorties pédagogiques pour lesquelles le montant de sa contribution est fonction du type de transport utilisé (incitation à l'emploi du train ou du bus) et de la thématique (classes vertes privilégiées).

6.4.2.1.3 La restauration scolaire

Afin de se conformer aux prescriptions de la loi « Égalim »⁶², fixant à compter du 1^{er} janvier 2022 une obligation concernant la qualité des repas servis devant comporter au moins 50 % de produits de qualité et durables dont au moins 20 % issus de l'agriculture biologique, la commune a notamment consenti un bail rural environnemental à une exploitation agricole locale aux fins de cultiver des légumes bio destinés à l'approvisionnement de la cantine des groupes scolaires.

L'équipe de restauration scolaire apparaît particulièrement investie dans la démarche de transition. Les menus sont élaborés à la semaine pour correspondre à la réalité de la production maraichère et font systématiquement apparaître l'origine, les labels ou l'indication bio des produits proposés. La saisonnalité est respectée pour les fruits et légumes.

Le responsable du service de restauration va au-devant des producteurs locaux pour étoffer et diversifier son panel d'approvisionnement.

Tous les plats sont préparés sur place afin d'en augmenter la qualité et de réduire les apports non nécessaires en sel, sucre et graisses. Un repas végétarien est proposé chaque semaine.

Un règlement intérieur de la cantine, distribué à l'ensemble des familles, explique la démarche du service : indication des types d'aliment avec des couleurs pour mieux les appréhender, provenance des produits, caractère bio, labellisation des producteurs.

Les élèves sont régulièrement informés et sensibilisés aux nouveaux goûts par l'organisation de nombreux événements dont les semaines « couleur », la semaine du goût, la semaine « bio et local c'est idéal », la galette, la chandeleur...

⁶² Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et alimentation saine, durable et accessible à tous.

La commune est attentive à la formation des agents du service : introduction des produits bio et à la diversification des protéines, recettes adaptées à la restauration collective, réduction du gaspillage...

Les fiches de poste des agents intègrent des objectifs élevés en lien avec l'agriculture durable et la réduction du gaspillage alimentaire, la qualité des repas préparés, la traçabilité des produits, la gestion des déchets et leur valorisation.

Enfin, l'acheteur public et les gestionnaires impliqués dans la restauration collective sont formés aux questions environnementales, sociales, sanitaires de l'alimentation, aux achats bios locaux et aux démarches de réduction du gaspillage et valorisation des déchets.

La commune est sensible à la rédaction de clauses de développement durable et de santé alimentaire : proscription des suremballages, gamme provenant de l'agriculture biologique, proposition de produits locaux et issus du commerce équitable, fourniture des bilans carbone des candidats, interdiction des produits issus des OGM⁶³.

La commune est par ailleurs impliquée dans les groupes de travail mis en place par la Métropole Rouen Normandie en matière de restauration collective.

6.4.2.1.4 La dimension éducative de la transition écologique

La chambre observe que des relations sont entretenues avec les enseignants des deux écoles, de sorte que la prise en compte de la dimension éducative de la transition écologique est une réalité à Malaunay.

Des animations sur les énergies renouvelables et le changement climatique sont proposées aux équipes pédagogiques par la chargée de mission transition écologique et résilience.

Les écoles sont intégrées à l'outils de suivi des consommations énergétiques, des bilans réguliers sont réalisés avec les enseignants et les agents.

Les ATSEM sont formées aux questions de transition énergétique, sensibilisées à l'utilisation de produits de récupérations pour leurs activités périscolaires et à l'emploi de la flotte de vélos pour leurs déplacements professionnels. Des rencontres sont régulièrement organisées entre les services municipaux (transition écologique, restauration...), les enseignants, les ATSEM et les animateurs.

La commission petite enfance de la commune associe les enseignants des écoles communales et la réunion de rentrée aborde systématiquement les questions relatives à la transition écologique.

Le projet éducatif global comporte différentes actions de sensibilisation au tri, à la gestion des déchets, à l'environnement.

Depuis 2015, les actions pédagogiques en lien avec la transition écologique sont particulièrement nombreuses et récurrentes, parmi lesquelles :

- sensibilisation des élèves à la gestion des déchets, au recyclage et à la lutte contre le gaspillage ;

⁶³ Organismes génétiquement modifiés.

- classes découvertes sur la biodiversité ;
- nettoyage de la nature ;
- formation « savoir rouler à vélo » ;
- création d'un potager, cueillette par les enfants, utilisation dans la cantine ;
- construction d'hôtels à insectes ;
- installation d'une table de tri des déchets à la cantine permettant de rendre visibles les différents déchets ;
- semaine « énergies climat » : actions portant sur la lutte contre le gaspillage ;
- visite de la ferme maraichère de la commune ;
- végétalisation des cours d'écoles ;
- tri au sein des écoles.

La chambre a pu constater que chaque action témoigne d'une réflexion généralement avancée impliquant l'ensemble des équipes et génératrice de gains divers.

Ainsi, l'installation de la table de tri, outre la sensibilisation des enfants aux enjeux du gaspillage, a permis d'optimiser les quantités servies et de réinjecter les économies réalisées dans la qualité des produits achetés, de réduire l'empreinte écologique du service, d'améliorer l'ergonomie de travail des agents antérieurement chargés du tri, de valoriser les agents du service à l'origine du projet et de mesurer la satisfaction des parents observant l'implication de leurs enfants pour débarrasser et trier à leurs domiciles.

Les mêmes observations peuvent être réalisées à partir de la végétalisation des cours d'école. Les équipes ont pu constater qu'elle a réduit les tensions et le bruit dans les cours d'école tout en augmentant l'attention des enfants à leur environnement (prise en compte de la nature et du vivant les entourant).

Sur le plan pédagogique, l'association des enfants à la conception d'ilots de fraîcheur dans les écoles a accentué leur implication dans la trajectoire de transition.

De plus, les coûts d'aménagement et d'entretien sont inférieurs à ceux du bitume et la végétalisation génère un bilan carbone plus positif.

Enfin, le rôle éducatif des personnels de surveillance a été valorisé sur le temps de pause méridienne.

La labellisation des écoles en éco-école est en cours d'instruction.

S'agissant du périscolaire, le centre, intégralement rénové, est labellisé écocentre de loisirs depuis 2021. Tous les animateurs sont formés et proposent différentes actions pour éveiller à la transition écologique : potager bio, récupérateur d'eau et composteur au centre, éco-pâturage au centre.

6.4.2.2 Les mesures incitatives proposées aux malaunaysiens

L'implication des habitants dans la démarche de transition écologique est un support essentiel de réussite de la trajectoire, vecteur de rayonnement communal et d'identité locale.

La chambre observe que les projets associant les différents acteurs de la commune sont nombreux, certains pouvant même s'apparenter à des services publics. L'association des habitants offre une réelle visibilité de sa trajectoire.

Ainsi, au-delà de l'information générale diffusée par la commune, notamment au travers des articles de sensibilisation du magazine municipal, les habitants sont associés à la réflexion autour des projets de la commune par l'organisation de réunions publiques, de concertation, d'ateliers ou d'enquêtes publiques.

Malgré la pandémie de covid 19, la chambre relève que 16 réunions publiques ou de concertations ont été mises en œuvre par la commune entre mars 2018 et mars 2023 (requalification de quartiers, créations de jardins partagés, financement participatif, rencontre avec l'agence locale de la transition énergétique, rénovation énergétique de l'habitat).

La commune a créé sa marque « Malaunay en transition » autour de laquelle elle articule différents outils de communication associant les malaunaysiens et leurs vécus.

Elle a édité en 2019 une bande dessinée retraçant l'implication des habitants dans le projet de transition communal.

La commune a intégré le programme d'offre de visites de terrain organisé par l'Agence normande de biodiversité et du développement durable et propose un « Développement Durable Tour ». Le « DD Tour », qui accueille d'autres collectivités à Malaunay, permet de recevoir une présentation du projet global de transition de la commune et d'accéder à un itinéraire thématique sur le terrain. Les visiteurs ont ainsi l'opportunité de constater *in situ* la démarche, de s'inspirer et de bénéficier des retours d'expérience.

La commune a ouvert en 2019 un service municipal d'accompagnement des initiatives citoyennes (SMAC), doté d'un fond de soutien aux initiatives citoyennes de 10 000 € par an qui offre l'opportunité aux habitants d'être accompagnés (montage, études technico-juridiques, communication) dans des projets en lien avec la trajectoire de transition énergétique.

Un agent communal est dédié au fonctionnement de ce service. Il porte notamment les projets de création de jardins partagés. Le SMAC met également les différents acteurs en réseau et mobilise des financements.

De même, depuis 2022, la commune s'est dotée d'une plateforme de participation citoyenne, accessible depuis son site internet, permettant de collecter des propositions ou de soumettre des projets à la participation du public. Actuellement près de 10 % de la population malaunaysienne est inscrite sur cette plateforme recueillant avis et informations et associant la population, par exemple, lors de la constitution de l'atlas de la biodiversité communale ou de la présentation du plan de sobriété de novembre 2022.

Le service d'accompagnement à la maîtrise de l'énergie (SAME), sous forme d'un guichet unique et impliquant un agent technicien de la commune, propose des audits techniques et l'accompagnement de projets de rénovation énergétique. À ce jour, le SAME a renseigné, conseillé ou accompagné 130 ménages, au travers de visites à domicile, essentiellement en matière d'écogestes, et une trentaine de chantiers ont été engagés avec l'aide du service pour l'amélioration énergétique des logements.

En 2023, sur la dizaine de chantiers engagées, pour un montant total de 270 000 € (projets de réhabilitation entre 7 800 et 67 000 €), la recherche de subventions a dégagé une enveloppe globale de 170 000 € (reste à charge des ménages entre 3 900 et 35 000 €). Cette lutte contre la précarité énergétique qui participe à l'amélioration du pouvoir d'achat des ménages de la

commune, a permis un développement de la sensibilité de la population aux enjeux environnementaux, mais aussi de déceler d'autres formes de précarité (alimentaire, éducative, isolement...).

En dernier lieu, à la recherche de partenariats, diverses actions sont dirigées vers les entreprises de la commune. Parmi elles, la commune anime un réseau informel d'acteurs locaux et organise des rencontres thématiques (énergies, gestion des déchets, mobilité...) en lien avec ses principaux partenaires institutionnels (Métropole, ADEME...).

La commune accompagne certains projets d'habitat durable, de construction ou de rénovation, en lien avec les bailleurs sociaux ou les promoteurs immobiliers. De sorte que le parc immobilier public ou privé comporte à ce jour plus de 550 logements qualifiés de BBC ou de très haute performance énergétique (THPE).

Enfin, la commune entend associer très largement les entreprises locales à son projet de communauté énergétique citoyenne autour de la production et de la consommation photovoltaïque. Ce projet visant à créer une capacité de production de 3 méga kilowatt-crête intéresse les entreprises du secteur par leurs surfaces de toitures disponibles et leurs besoins énergétiques.

6.5 Le financement et les coûts de la transition écologique

6.5.1 Le modèle communal de financement de la transition écologique

La commune a bâti un modèle de financement sur la nécessité d'anticiper l'augmentation du coût des énergies fossiles (maîtriser la facture énergétique) en rénovant un patrimoine communal ancien. Cette anticipation lui a notamment permis de mieux résister que d'autres communes aux conséquences de l'augmentation du coût de l'énergie et de l'inflation du prix des matériaux depuis 2022.

La chambre observe que la soutenabilité financière (autofinancement et fonds de roulement limités) du projet communal a pour l'essentiel reposé sur la capacité de Malaunay à planifier et prioriser ses opérations de rénovation dans le temps, à identifier l'ensemble des subventions disponibles et à présenter des dossiers dès lors que le projet était suffisamment abouti garant d'une crédibilité auprès des financeurs.

La commune a également su maintenir un haut niveau de subventionnement dans la durée pour réhabiliter son patrimoine sur une décennie. Elle dispose d'ailleurs d'une forte expérience dans la mobilisation de financements.

Le contrôle a fait ressortir que la stratégie pluriannuelle de financement de la commune ne s'est pas inscrite dans un véritable plan pluriannuel d'investissements, la commune le justifiant par la nécessité d'identifier les subventions mobilisables et de les obtenir, de sorte que la réalisation du programme communal a surtout été dépendant du financement des différentes opérations de rénovation et a nécessairement influencé le calendrier d'exécution.

Au cours de la période sous revue, 50 % du financement propre de la commune destiné à ses opérations d'équipement a été constitué de subventions.

Elle a mobilisé d'autres financements spécifiquement dédiés à la transition écologique. Le panier fiscal dont elle dispose n'est pas large, mais elle perçoit néanmoins la taxe liée à la production et à la consommation énergétiques et industrielles (152 980 € en 2023) qu'elle a destinée, jusqu'à son transfert en 2015 à la Métropole Rouen Normandie, à la modernisation de son éclairage public et qu'elle emploie depuis pour le financement de la transition écologique.

La commune n'a pas eu recours à des emprunts verts (financement à des taux préférentiels de projets favorisant la transition) ou à l'émission d'obligations.

La commune a également utilisé le financement participatif pour l'installation photovoltaïque de l'école Georges Brassens. Cette participation a pris la forme d'un emprunt d'un montant de 50 000 € (au taux de 2,3 % remboursable en trois ans). Les familles malaunaysiennes ont contribué à hauteur de 30 % de la somme perçue (les autres contributeurs sont répartis sur l'ensemble du département de la Seine-Maritime).

L'expérience a permis à la commune de mesurer l'implication des malaunaysiens dans la trajectoire de transition puisque l'opération ne présentait pas d'avantage économique.

Notamment, elle a dû faire face à des coûts de communication autour du projet élevés (8 000 €, subventionnés à 50 % par la Métropole) et à un taux d'intérêt important.

Par ailleurs, la chambre note que, compte tenu des projets à venir (notamment le projet de communauté d'énergie citoyenne avec la création d'une capacité de production de 3 méga kilowatt-crête), la commune pourrait avoir recours à des tiers financements.

Elle envisage également la mise en œuvre de contrats de performance énergétique (engagement de l'opérateur à l'amélioration de l'efficacité énergétique) pour l'exploitation et la maintenance de ses installations de chauffage et de traitement de l'air dont les contrats arrivent à échéance au 1^{er} janvier 2026.

Si la commune souhaitait à l'avenir maintenir un niveau soutenu d'investissement dans ce domaine alors même qu'elle sera en concurrence avec des porteurs de projets plus nombreux dans un contexte d'austérité budgétaire nationale, elle devra s'attacher à améliorer son excédent brut de fonctionnement et sa capacité d'autofinancement.

La chambre constate néanmoins que la commune est très avancée dans ses projets de rénovation énergétique de son bâti en ayant mobilisé un haut niveau de financement externe (plus de 15 M€ sur 10 ans).

6.5.2 Les coûts de l'action et de l'inaction

Au-delà des coûts d'investissements, la chambre s'est intéressée à la connaissance par la commune des coûts nouveaux significatifs d'exploitation ou de maintenance spécifiques, inattendus ou assumés, induits par la mise en œuvre de sa trajectoire.

Les éléments mis à disposition de la chambre ne font pas état de coûts particuliers et onéreux devant être supportés par la commune. La plupart des coûts d'exploitation se sont substitués à d'autres coûts, parfois ponctuels, liés à l'ancienneté de certains bâtiments ou installations.

Surtout, la commune a le plus souvent fait réaliser des audits ou des études permettant d'anticiper un ensemble de coûts tant dans la conception que pour la maintenance des équipements.

Ainsi, la flotte de véhicules électriques engendre un coût de location des batteries (5 082 € en 2024) compensé par un entretien moins onéreux par rapport aux véhicules thermiques.

De même, les installations photovoltaïques supposent des coûts de maintenance (4 000 € annuels), de logiciels de suivi du fonctionnement, de production et d'autoconsommation (800 € par an), de remplacement des panneaux dysfonctionnant (à ce jour deux panneaux pour un montant de 1 500 €) ou d'onduleur⁶⁴ (un seul à ce jour pour un montant de 740 €). Ponctuellement, les frais de raccordement des centrales photovoltaïques ont pu représenter des coûts non négligeables (environ 11 800 € au cours de la période contrôlée).

Toutefois, ces frais demeurent marginaux rapportés aux bénéfices engendrés pour la commune (réduction de la facture d'électricité, accentuation de son indépendance énergétique, amélioration de son bilan carbone).

Ainsi, à partir d'un investissement de base de 720 000 € (installation d'une puissance de 300 kilowatt-crête), subventionné à hauteur de 450 000 € et dégageant un retour de TVA de l'ordre de 90 000 €, la commune estime à 337 000 € le gain total de production sur 20 ans tenant compte du coût de la maintenance et d'une potentielle revente du surplus.

Le contrôle n'a pas davantage établi de coûts d'assurance plus élevés des installations ou des bâtiments.

Par ailleurs, si certains coûts nouveaux nécessitent une organisation différente (par exemple : arrêt de l'emploi des pesticides), ils sont compensés par les bénéfices apportés à la qualité de l'eau ou de la biodiversité (gains écologiques).

La chambre s'est également intéressée aux coûts de l'inaction (approche proposée par la commune), ceux engendrés par l'absence de trajectoire de transition ou une mise en œuvre plus tardive. Ils apparaissent difficilement quantifiables tant les outils d'évaluation de l'action ou de l'inaction sont encore peu développés.

Toutefois, il est constant que la commune a anticipé des actions qui s'imposeraient à elle aujourd'hui, notamment la rénovation de son patrimoine, voire le remplacement de certains bâtiments devenus trop obsolètes pour envisager leur réhabilitation ou même la fermeture pure et simple de certains d'entre eux.

Or, la rénovation de l'existant accompagnée du développement d'énergies renouvelables a constitué pour la commune l'investissement de base le moins onéreux à tous points de vue (subventions plus importantes pour la rénovation que pour le neuf, absence de nécessité de rechercher et d'acquérir du foncier, gains générés par l'absence de démolition intégrale des bâtiments, de gros œuvre et de fondations, absence d'artificialisation nouvelle des sols, réduction de la facture énergétique par la production et l'autoconsommation d'électricité...).

La chambre constate que la commune n'a pas commis d'erreur dans sa trajectoire, l'inaction ou l'action trop tardive ayant aujourd'hui un coût supérieur à l'action : moins de subventions allouées ou montants en baisse, durée de plus en plus limitée des appels à projets, plus grande concurrence entre les porteurs de projets, importante inflation du coût des matériaux, augmentation du coût de l'énergie.

⁶⁴ Source WIKIPÉDIA : un onduleur est un dispositif d'électronique de puissance permettant de générer des tensions et des courants alternatifs à partir d'une source d'énergie électrique continue.

Pour sa seule transition énergétique, les éléments apportés par la commune permettent d'arrêter certaines projections financières de l'inaction.

Même si l'approche suppose une trajectoire plutôt linéaire en ce qu'elle présume une consommation constante dans le temps pour chaque bâtiment, que chaque bâtiment ait une même et unique destination, abrite les mêmes activités ou services publics, l'absence de toute rénovation et présente pour seul critère évolutif le coût de l'énergie, elle permet néanmoins d'établir une tendance significative.

À consommation constante entre 2006 et 2021, compte tenu de l'augmentation du coût de l'énergie, la commune a estimé que ses dépenses énergétiques d'un montant de 275 000 € en 2006 (d'après le compte administratif de cet exercice) auraient un peu plus que doublé en 2021 (estimation de l'ordre de 565 000€).

Or, la facture énergétique de la commune pour 2021 a représenté une dépense de 230 000 €.

De même, alors que ses dépenses énergétiques ont représenté un montant de 540 000 € en 2022 en raison de l'inflation, elle estime que sa facture aurait bondi d'1 M€ supplémentaire (1,53 M€).

Au total, la commune estime le surcoût de l'inaction depuis 2006 à 4 M€.

ANNEXES

Annexe n° 1. Transition écologique – principaux travaux de rénovation énergétiques 2014 à 2023	61
Annexe n° 2. Glossaire des sigles	63

Annexe n° 1. Transition écologique – principaux travaux de rénovation énergétiques 2014 à 2023

Type bâtiment année rénovation	Surface à chauffer	Principaux travaux rénovation énergétique	Travaux énergies renouvelables	Objectifs
Gymnase 2014 et 2023	1 484 m ²	- isolation complète - couverture - changement menuiseries - centrale d'air double flux - relamping ⁶⁵ LED	- installation pompe à chaleur avec échangeur au profit du réseau de chaleur biomasse - branchement au réseau de chauffage biomasse	60 % d'économie d'énergie
Mairie 2015, 2017 et 2020	690 m ²	- isolation - remplacement menuiseries - relamping LED	- installation photovoltaïque type SmartFlower - récupérateurs eau pluie	
Ateliers municipaux 2015, 2017 et 2022	572 m ²	- relamping LED	- récupérateurs eau pluie - installation pompe à chaleur - installation panneaux photovoltaïques - pause borne de recharge véhicules électriques	60 % d'économie d'énergie (au lieu de 200,17 kWh ⁶⁶ /m ² /an en 2021)
Piscine 2017	1 040 m ²	- rénovation intégrale - Isolation et couverture refaites - centrale d'air double flux - traitement de l'eau et de l'air	- installation panneaux photovoltaïques	38 % d'économie d'énergie
Vestiaires/terrain foot 2017	125 m ²	- remplacement ballon eau chaude - changement éclairage terrain (LED)		60 % d'économie d'énergie (au lieu de 1 359,30 kWh ⁶⁶ /m ² /an en 2021)
Terrain tennis couvert 2017 et 2021	75 m ²	- relamping LED - rénovation toiture - pause mur végétalisé	- récupérateurs eau pluie - production eau chaude solaire	

⁶⁵ Opération de remplacement d'un parc d'éclairage intérieur et extérieur ancien au profit d'un système plus économe en énergie (LED).

⁶⁶ Kilowatt/heure d'énergie primaire, unité de mesure utilisée au cours des diagnostics de performance énergétique.

Type bâtiment année rénovation	Surface à chauffer	Principaux travaux rénovation énergétique	Travaux énergies renouvelables	Objectifs
Groupe scolaire Miannay 2017 et 2022	3 395 m ²	- rénovation intégrale BBC - fermeture préau - relamping LED - pause thermostats radiateurs - centrale d'air double flux - isolation combles et sous-face sous-sol	- passage chauffage gaz au réseau de chauffage biomasse - installation panneaux photovoltaïques	
Espace Nehoult 2017, 2022 et 2023	661 m ²	- relamping LED - isolation thermique par l'extérieur - remplacement menuiseries - centrale d'air double flux	- raccordement à la chaufferie biomasse - centrale solaire - récupérateurs eau pluie	60 % d'économie d'énergie (au lieu de 183,38 kWh/m ² /an en 2021)
École de musique 2017 et 2023	270 m ²	- relamping LED	- raccordement à la chaufferie biomasse	
Église 2017, 2020 et 2023	695 m ²	- changement éclairage façade LED	- pose de tuiles solaires en toiture - récupérateurs eau pluie	
Centre social Boris Vian 2017, 2019 et 2023	1 831 m ²	- isolation thermique rampants - relamping LED - isolation thermique par l'extérieur - remplacement menuiseries - centrale d'air double flux	- raccordement à la chaufferie biomasse - installation de panneaux photovoltaïques	60 % d'économie d'énergie (au lieu de 185,87 kWh/m ² /an en 2021)
Résidence autonomie seniors 2017 et 2023	3 650 m ²	- rénovation BBC des 61 logements - relamping LED		
Groupe scolaire Brassens 2018 et 2021	1 980 m ²	- relamping LED - isolation faux-plafond - remplacements des portes d'entrée	- installation de panneaux photovoltaïques - branchement réseau chaufferie biomasse	
Boulodrome 2018	54 m ²		- Installation de panneaux photovoltaïques	

Annexe n° 2. Glossaire des sigles

AC	Attribution de compensation
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ATSEM	Agent territorial spécialiste des écoles maternelles
BBC	Bâtiment basse consommation
BFR	Besoin en fonds de roulement
BP	Budget principal
CA	Compte administratif
CAF	Capacité d'autofinancement
CCAS	Centre communal d'action social
CET	Compte épargne temps
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGFP	Code général de la fonction publique
CIA	Complément indemnitaire annuel
CO₂	Dioxyde de carbone
COP	Conférences des parties
CRC	Chambre régionale des comptes
DEMT	Direction de l'environnement et des moyens techniques
DETR	Dotation d'équipement des territoires ruraux
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGFIP-AEFF	Direction générale des finances publiques – Analyse des équilibres fondamentaux
DGS	Directeur général des services
DPE	Diagnostic de performance énergétique
DSIL	Dotation de soutien à l'investissement local
DUERP	Document unique d'évaluation des risques professionnels
EBF	Excédent brut de fonctionnement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
FACIL	Fonds d'aide aux communes et intercommunalités
FCTVA	Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
FSIC	Fonds de soutien aux investissements communaux
FPT	Fonction publique territoriale
FRNG	Fonds de roulement net global
GES	Gaz à effet de serre
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GNV	Gaz naturel pour véhicule
GPEEC	Gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences
HS	Heure supplémentaire
IFSE	Indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise
IHTS	Indemnités horaires pour travaux supplémentaires
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
LDG	Lignes directrices de gestion
LED	Light-emitting diode (diode électroluminescente)
OGM	Organisme génétiquement modifié
PCAET	Plan climat air énergie territorial
PDA	Plan de déplacement d'administration

PLU	Plan local d'urbanisme
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
PPRi	Plan de prévention du risque inondation
RH	Ressources humaines
RIFSEEP	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
ROB	Rapport sur les orientations budgétaires
RTT	Réduction du temps de travail
SAME	Service d'accompagnement à la maîtrise de l'énergie
SMAC	Service municipal d'accompagnement des initiatives citoyennes
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SIRH	Système d'information des ressources humaines
TA	Tribunal administratif
TETE	Territoire engagé en transition écologique
TFNB	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TH	Taxe d'habitation
THPE	Très haute performance énergétique
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
ZAN	Zéro artificialisation nette

Rappel des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières : « *Les destinataires du rapport d'observations définitive 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. Guillaume COUTEY, Maire de Malaunay



Madame Laurence MOUYSSET
Présidente de la chambre
régionale des comptes Normandie
21 rue Bouquet
CS 11110
76174 Rouen cedex

Malaunay, le 22 novembre 2025

Madame la Présidente,

La chambre régionale des comptes Normandie a examiné la gestion de la commune pour les exercices 2018 et suivants.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, vous m'avez adressé le 31 juillet dernier par lettre recommandée reçue le 1^{er} août, le Rapport d'Observations Provisoires délibéré par la chambre les 11 et 13 juin 2024.

Par courrier en date du 30 août, je vous ai adressé mes remarques et suggéré quelques modifications marginales.

Le 25 octobre dernier, toujours dans le cadre de la procédure contradictoire vous m'avez transmis le rapport d'observations définitives arrêté par la chambre lors de sa séance du 26 septembre 2024.

Je souhaite de nouveau remercier la chambre d'avoir engagé à son programme de 2023 l'examen de la gestion de la commune. Comme vous le savez ce contrôle a particulièrement mobilisé les services sur plusieurs semaines dans un contexte particulier pour l'administration sur lequel je ne reviendrai pas. Si le moment n'était pas spécialement opportun, l'utilité de l'examen en revanche l'était puisque nous ne nous étions pas encore prêtés à un tel exercice toujours intéressant, stimulant et gage de l'amélioration de notre efficience.

Que soit de nouveau remercié pour sa disponibilité, autant que pour la qualité des échanges et de la collaboration avec les services.

Nous prenons note des 9 recommandations dont certaines ont d'ores et déjà fait l'objet de mesures permettant d'apporter une réponse en conformité.

.../...

Ville de Malaunay • Place de la Laïcité • BP 7 • 76770 Malaunay • Tél. : 02 32 82 55 55 • Fax : 02 32 82 55 50
mairie@malaunay.fr • www.malaunay.fr

TOUTE DEMANDE DOIT ÊTRE ADRESSÉE IMPERSONNELLEMENT À MONSIEUR LE MAIRE



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Je me félicite de voir l'engagement de la commune en matière de transition écologique « reconnu » par la chambre. Ce volontarisme précurseur nous a permis de mettre la commune à l'abri des augmentations du coût de l'énergie, de répondre par anticipation aux obligations du décret tertiaire et d'embarquer tout le territoire dans une boucle que nous considérons vertueuse.

Si la situation financière de la commune ne présente aucune inquiétude particulière nous mesurons pleinement compte tenu des annonces gouvernementales appelant les collectivités territoriales à prendre leur part dans le rétablissement des comptes publics qu'il nous faudra redoubler d'attention quant à l'évolution de la masse salariale, améliorer l'excédent brut de fonctionnement et notre capacité d'autofinancement si nous maintenons ce niveau soutenu d'investissement.

Si l'essentiel de l'effort a été réalisé en matière de rénovation bâtementaire comme le souligne le rapport, le programme n'est pas encore totalement terminé.

La mise en œuvre de certaines des recommandations viendra à n'en pas douter améliorer nos marges de manœuvre même s'il est fort probable qu'une grande partie de ces efforts serviront surtout à compenser les effets de l'austérité budgétaire qui nous attend.

Mes services restent à votre disposition pour toute question et information.

Dans l'attente du rapport définitif, réitérant mes remerciements pour cette précieuse contribution.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, en l'assurance de mes sincères salutations.

Guillaume COUTEY





« La Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

Chambre régionale des comptes Normandie

21 rue Bouquet

CS 11110

76174 ROUEN Cedex

Tél. : 02 35 07 92 00

www.ccomptes.fr/fr/crc-normandie