



Lyon, le 16 octobre 2018

La présidente

N° D183073

Recommandée avec A.R.

Réf. : ma lettre n° D182739 du 7 septembre 2018.

P.J. : 1

Monsieur le Maire,

Par lettre citée en référence, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la commune de La Balme-de-Sillingy au cours des exercices 2011 à 2017.

A l'issue du délai d'un mois fixé par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, je vous notifie à nouveau ce rapport, accompagné de votre réponse écrite.

En application du même article, vous avez l'obligation de communiquer le rapport d'observations de la chambre, auquel doit être jointe votre réponse écrite, à votre assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de celle-ci, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Ce rapport devenant publiable et communicable dès cette réunion à toute personne qui en ferait la demande, conformément aux dispositions de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous serais obligée de me faire connaître à quelle date ladite réunion aura lieu et de me communiquer, en temps utile, copie de son ordre du jour.

En application de l'article R. 243-17 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations est, en outre, communiquée au préfet et au directeur départemental des finances publiques de la Haute-Savoie.

Monsieur François DAVIET

Maire de la commune de La Balme-de-Sillingy
Hôtel-de-Ville
13 route de Choisy
BP 44
74331 LA BALME-DE-SILLINGY

J'appelle enfin votre attention sur les dispositions de l'article L. 243-9 au code des juridictions financières qui prévoit que : *"...Dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes. Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9."*

En application de ces dispositions, je vous demande de me communiquer, après sa présentation à l'assemblée délibérante dans le délai légal d'un an, le rapport relatif aux actions entreprises à la suite des observations de la chambre.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération la plus distinguée.

Marie-Christine Dokhélar



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE LA BALME-DE-SILLINGY (Département de la Haute-Savoie)

Exercices 2011 à 2017

Observations définitives
délibérées le 28 août 2018

SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| SYNTHESE | 3 |
| RECOMMANDATIONS | 4 |
| 1- PRESENTATION DE LA COMMUNE | 5 |
| 2- LA GESTION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES | 7 |
| 2.1- La gestion budgétaire | 7 |
| 2.1.1- La conformité de la structuration budgétaire aux instructions budgétaires et comptables | 7 |
| 2.1.2- Le processus de préparation et d'adoption du budget et l'affectation du résultat... | 7 |
| 2.2- La fiabilité des comptes | 9 |
| 2.2.1- L'exécution budgétaire et le niveau des dépenses imprévues..... | 9 |
| 2.2.2- Le délai global de paiement | 10 |
| 2.2.3- La tenue de la comptabilité d'engagement | 11 |
| 2.2.4- La sincérité des restes à réaliser | 11 |
| 2.2.5- Le rattachement des charges et produits à l'exercice..... | 11 |
| 2.2.6- Les immobilisations..... | 12 |
| 2.2.7- Le rapprochement entre l'inventaire physique et l'état de l'actif | 12 |
| 2.2.8- Les amortissements..... | 12 |
| 2.2.9- L'inscription des provisions obligatoires..... | 13 |
| 2.2.10- L'identité entre l'état de la dette et le solde de la balance du compte de gestion . | 14 |
| 3- LA SITUATION FINANCIERE | 15 |
| 3.1- L'autofinancement | 15 |
| 3.1.1- L'excédent brut d'exploitation et la capacité d'autofinancement | 15 |
| 3.1.2- Les principales recettes de fonctionnement | 16 |
| 3.1.3- Les principales dépenses de fonctionnement | 18 |
| 3.2- Les investissements | 19 |
| 3.2.1- Le volume d'investissement..... | 19 |
| 3.2.2- Le financement propre disponible..... | 20 |
| 3.2.3- La stratégie d'investissement..... | 20 |
| 3.3- L'analyse bilancielle | 21 |
| 3.3.1- La dette | 21 |
| 3.3.2- FDR, BFR, et trésorerie | 23 |
| 4- LE CREMATORIUM DE LA BALME | 24 |
| 4.1- La gestion des opérations funéraires par la commune | 24 |
| 4.1.1- L'organisation des services en charge de la compétence et les moyens alloués... | 24 |
| 4.1.2- La problématique des vacations perçues à l'occasion de la surveillance de certaines opérations..... | 25 |
| 4.2- La gestion du crématorium et le fonctionnement du service | 26 |
| 4.2.1- Présentation de l'équipement et du gestionnaire..... | 26 |
| 4.2.2- L'habilitation du gestionnaire et la conformité de l'équipement | 28 |
| 4.2.3- L'organisation du service..... | 29 |
| 4.2.4- La récupération et la valorisation des métaux issus de la crémation | 31 |
| 4.3- Le contrat de concession relatif au crématorium | 32 |
| 4.3.1- Le périmètre | 32 |
| 4.3.2- Les travaux d'extension du crématorium..... | 33 |
| 4.3.3- Les travaux de mise en conformité des fours..... | 34 |
| 4.3.4- L'équilibre économique du contrat | 35 |
| 4.3.5- Le contrôle exercé par la commune | 40 |

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a examiné la gestion de la commune de La Balme-de-Sillingy pour les exercices 2011 à 2017 avec une actualisation jusqu'à la fin du mois de mars 2018, dans la mesure du possible. Les conditions de gestion du crématorium et, plus généralement des opérations funéraires, ont été examinées dans le cadre d'une enquête nationale des juridictions financières.

Située dans le département de la Haute-Savoie, La Balme-de-Sillingy se trouve à douze kilomètres au nord-ouest d'Annecy et comptait 5 196 habitants au 1^{er} janvier 2017. Elle appartient à la communauté de communes de Fier et Usse, qui regroupe sept communes et environ 15 000 habitants.

Si la situation financière de la commune n'est pas préoccupante, la baisse tendancielle des ressources institutionnelles et la progression continue des charges de gestion depuis 2012 sont à l'origine d'un effet ciseau conduisant à réduire sa capacité d'autofinancement, qui reste néanmoins suffisante pour couvrir en totalité l'annuité en capital de la dette. La commune a très largement autofinancé les investissements réalisés, qui ont représenté environ 14 M€ sur la période 2012-2017. Malgré la souscription de deux emprunts de deux millions d'euros fin 2016, sa capacité de désendettement, de 4,7 années, reste en-deçà des seuils d'alerte en la matière. La chambre observe cependant que la commune doit s'attacher à améliorer la qualité de ses documents budgétaires en renseignant l'intégralité des informations et annexes obligatoires, ainsi que la fiabilité et la sincérité de ses prévisions budgétaires. Elle doit en particulier élaborer des documents de planification de ses investissements, afin d'avoir une vision pluriannuelle des engagements à venir et des financements à mobiliser.

Le crématorium de la Balme est géré par une entreprise privée, la SASU crématorium de la Balme, dans le cadre d'un contrat de concession conclu en 2009. Cet équipement, historiquement créé et financé par le mouvement crématiste associatif au milieu des années 1980, comporte deux fours et fait partie d'un complexe funéraire qui regroupe, sur le même site, des activités relevant du service extérieur des pompes funèbres assurées par la société des pompes funèbres de La Balme-de-Sillingy, société détenant à 100 % la SASU crématorium de la Balme, et celles relevant du crématorium. Avec 800 à 900 crémations par an, son activité est inférieure à celle des deux autres équipements existant dans le département, situés à Annecy et Bonneville.

Depuis fin 2011, la conformité de l'équipement n'avait plus été attestée par l'agence régionale de santé (ARS). Suite au contrôle de la chambre, la situation a été régularisée pour l'un des fours, par une attestation de conformité de l'ARS délivrée le 4 juin 2018, pour six ans. Ce four est équipé d'un système de filtration, qui représente une charge annuelle de 100 k€ pour le délégataire jusqu'à fin janvier 2021. Le second four, qui n'est pas conforme aux prescriptions de l'arrêté du 28 janvier 2010, ne doit plus être utilisé. Aucun des deux fours n'a fait l'objet de travaux lourds de mise en conformité au cours de la période, en raison des difficultés financières du délégataire.

La commune n'a pas exercé, au cours de la période sous revue, ses prérogatives d'autorité délégante : elle n'a pas approuvé les tarifs pratiqués, alors que la détermination du prix d'un service public concédé ne peut être laissée à la discrétion du délégataire ; elle n'a pas exigé communication du rapport annuel du délégataire, et ne l'a en conséquence pas soumis à l'examen du conseil municipal ; elle n'a pas mis en place les instances de pilotage et de contrôle prévues par le contrat ou le CGCT, et n'a jamais effectué le suivi du compte d'exploitation prévisionnel annexé au contrat. Consécutivement aux observations de la chambre, la commune a commencé à mettre en place les instances de pilotage qui devraient lui permettre de mieux suivre l'exécution du service public délégué. La chambre estime nécessaire que le délégant et son délégataire effectuent une remise à plat globale des termes du contrat, et ce, avant d'envisager tout nouvel avenant.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : renseigner les informations statistiques ainsi que les annexes budgétaires de manière complète dans le respect de l'instruction budgétaire et comptable M14.

Recommandation n° 2 : solder la situation existante et régulariser pour l'avenir le mode de perception et de reversement des vacations pour surveillance des opérations funéraires.

Recommandation n° 3 : présenter et approuver la totalité des tarifs du service public délégué du crématorium en conseil municipal avant leur entrée en vigueur.

Recommandation n° 4 : exercer un contrôle effectif et continu sur le contrat de DSP.

Recommandation n° 5 : exiger la communication du rapport annuel du délégataire tel que défini par la réglementation avant le 1er juin et soumettre son examen au plus proche conseil municipal.

Recommandation n° 6 : établir la liste des biens de retour et de reprise, l'annexer au contrat de DSP et la mettre à jour régulièrement.

La recommandation concernant la mise en place du comité de pilotage prévu à l'article 45 du contrat de concession et de la commission de contrôle des comptes prévue par l'article R. 2223-3 du CGCT a été mise en œuvre à la suite des observations provisoires de la chambre.

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de La Balme-de-Sillingy pour les exercices 2011 à 2017.

Le contrôle a été engagé par lettre du 5 octobre 2017, adressée à M. François DAVIET, maire de la commune depuis 2008, unique ordonnateur au cours de la période sous revue.

Un avis d'enquête a été notifié le 14 novembre 2017 à la directrice générale de la société « Crématorium de La Balme » pour le contrôle des comptes de la délégation.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- ♦ la gestion budgétaire et la fiabilité des comptes ;
- ♦ la situation financière ;
- ♦ le crématorium de La Balme.

Le thème de contrôle relatif à la gestion du crématorium de La Balme s'inscrit dans le cadre d'une enquête nationale, commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes, portant sur la gestion des opérations funéraires.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le 26 février 2018 avec M. François DAVIET.

Lors de sa séance du 28 mars 2018, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 24 avril 2018 à M. François DAVIET ainsi que, pour celles les concernant, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

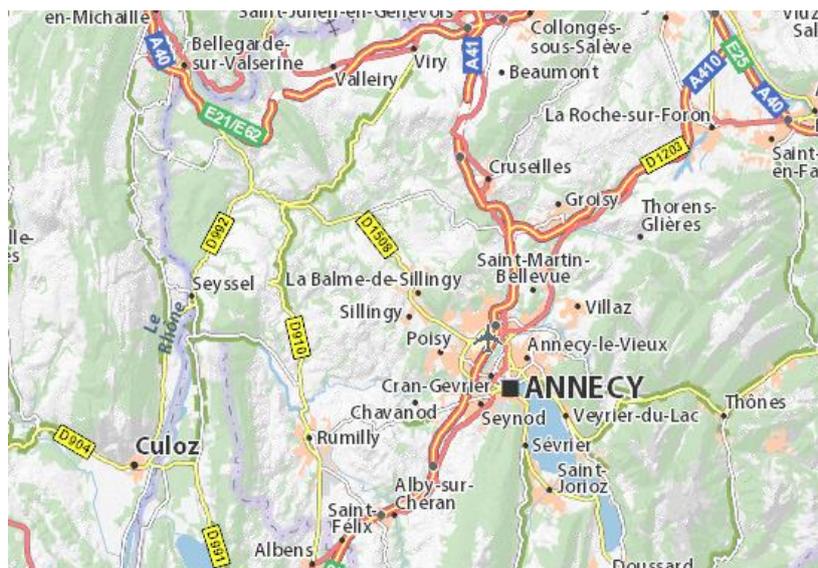
Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 28 août 2018, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- PRESENTATION DE LA COMMUNE

La Balme-de-Sillingy compte 5 196 habitants (population totale légale 2014 entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2017). Elle est située dans le département de la Haute-Savoie et l'arrondissement d'Annecy, à 12 kms au nord-ouest de la commune d'Annecy. Elle appartient à la communauté de communes Fier et Usses, créée le 1^{er} janvier 2002, qui est composée de sept communes (La Balme-de-Sillingy, Choisy, Lovagny, Mésigny, Nonglard, Sallenôves, Sillingy) et regroupe environ 15 000 habitants.

La communauté de communes Fier et Usses exerce les compétences suivantes :

- ♦ au titre des compétences obligatoires : l'aménagement de l'espace communautaire, les actions de développement économique, la collecte et le traitement des déchets des ménages et déchets assimilés, l'accueil des gens du voyage, la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations ;
- ♦ au titre des compétences optionnelles : la politique du logement et du cadre de vie, la construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire, l'action sociale d'intérêt communautaire ;
- ♦ au titre des compétences facultatives : l'assainissement des eaux usées (collectif et non collectif), la gestion des eaux pluviales, la mise en œuvre de contrats de rivières à l'échelle des bassins versants, le service d'incendie et de secours, les transports scolaires, l'aménagement et la gestion d'itinéraires cyclables.

Carte 1 : situation géographique commune de La Balme-de-Sillingy

D'après les données INSEE, le tissu économique de la commune se compose essentiellement d'entreprises du secteur tertiaire (services aux entreprises et aux particuliers, commerce, transport, hébergement et restauration)¹. En 2016, le taux de chômage des 15-64 ans s'établissait à 9 %, ce qui est comparable à la moyenne départementale (10 %). La commune n'a pas de vocation touristique particulière, plus de 95 % des logements y sont des résidences principales.

Le maire actuel, M. François DAVIET, en fonction depuis les élections municipales de 2008, est par ailleurs président de la communauté de communes Fier et Usse, et conseiller départemental de la Haute-Savoie depuis 2015.

La commune emploie 50 agents, représentant 45 équivalents temps plein (ETP). Un schéma de mutualisation, daté d'avril 2016, prévoit la mutualisation de plusieurs services entre la commune et la communauté de communes Fier et Usse : l'urbanisme, le service ressources humaines, le service d'animation, le service bâtiment et un pôle directionnel commun. A ce jour, trois agents² représentant 2,6 ETP ont été transférés à la communauté de communes. La directrice générale des services exerce à 80 % pour la communauté de communes et à 20 % pour La Balme-de-Sillingy.

Tableau 1 : Principales données organisationnelles et financières 2017 (en euros)³

| | | | |
|----------------------------|-----------------|---------------------------|-------------|
| Population | 5 196 habitants | Effectifs | 44,9 ETP |
| Recettes de fonctionnement | 5 769 484 € | Dépenses d'investissement | 4 550 611 € |
| Charges de personnel | 1 972 485 € | Recettes d'investissement | 1 924 868 € |
| Résultat de fonctionnement | 879 612 € | | |

Source : compte administratif 2017 - budget principal

¹ Jusqu'en 1987, la commune bénéficiait de la présence sur son territoire de l'usine Cricket (fabrication de briquets) qui employait plus de 1 200 personnes.

² Deux agents du service urbanisme et un agent du service ressources humaines.

³ Recettes et dépenses totales (réelles et d'ordre) + produits et charges rattachés (fonctionnement) + restes à réaliser (investissement).

2- LA GESTION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES

2.1- La gestion budgétaire

2.1.1- La conformité de la structuration budgétaire aux instructions budgétaires et comptables

Au 31 décembre 2017, la commune dispose, outre le budget principal, de deux budgets annexes relevant de la nomenclature M14, le budget annexe « Restaurant le Tornet » (activité soumise à TVA) et le budget annexe du CCAS.

Jusqu'au 31 décembre 2016, la commune disposait de deux autres budgets annexes relevant également de la nomenclature M14, relatifs à la production d'énergie renouvelable (revente d'électricité) et au Programme d'aménagement d'ensemble (PAE) de Vincy (vente de lots viabilisés), activités assujetties à la TVA. Ces deux budgets annexes ont été clos au 31 décembre 2016, du fait de la fin de la soumission à la TVA d'une part, et du transfert du PAE à la communauté de communes d'autre part.

La gestion du CCAS dans le cadre d'un budget annexe doit quant à elle être régularisée. L'article 2 du décret n°87-130 du 26 février 1987 relatif à la comptabilité des centres communaux et intercommunaux d'action sociale et des caisses des écoles, permet aux conseils d'administration des CCAS dont les recettes de fonctionnement annuelles n'excèdent pas 30 489,80 €, de décider que leurs opérations ne seront pas retracées dans un compte distinct et qu'elles feront l'objet d'une comptabilité annexée à la comptabilité de la commune de rattachement. Cette faculté n'est plus ouverte dès que le seuil fixé par décret est dépassé. En tout état de cause, le budget du CCAS constitue un budget autonome qui, s'il peut être joint en annexe au budget principal et aux comptes de la commune, ne constitue pas un budget annexe de la collectivité au sens de la nomenclature M14.

La chambre relève en outre que, pour plusieurs exercices, les recettes réelles de fonctionnement du CCAS ont excédé le seuil évoqué ci-dessus, tant en prévision qu'en réalisation. Le tableau ci-dessous reprend les chiffres du compte administratif du CCAS.

Tableau 2 : Recettes réelles de fonctionnement du CCAS (en euros)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Crédits ouverts | 30 940 | 50 656 | 30 693 | 20 545 | 27 575 |
| Titres émis | 2 961 | 48 411 | 32 531 | 16 514 | 27 621 |

Source : comptes administratifs du CCAS

La commune devra veiller à respecter strictement les dispositions du décret n° 87-130.

2.1.2- Le processus de préparation et d'adoption du budget et l'affectation du résultat

Tableau 3 : Budget consolidé 2016, hors CCAS

| | Dépenses réelles | Recettes réelles |
|----------------|------------------|------------------|
| Fonctionnement | 3 604 245 € | 5 581 470 € |
| Investissement | 4 259 939 € | 7 762 001 € |

Source : comptes administratifs 2016 BP + BA Tornet + BA PAE Vincy + BA Energies

Chaque année, les responsables de service prévoient leurs dépenses et recettes pour l'année suivante, tant en fonctionnement qu'en investissement. Les prévisions sont ensuite centralisées par le service financier et transmises à l'adjoint délégué aux finances qui élabore le budget sur ces bases avant arbitrages en commission.

Sur la majeure partie de la période, les services n'ont pas disposé de lettre de cadrage mais avaient pour objectif général, selon l'ordonnateur, la diminution des dépenses de fonctionnement. En 2016, une lettre de cadrage sous forme de note de service a été adressée aux responsables de services, laquelle fixe un objectif général de diminution des dépenses de fonctionnement d'environ 10 %, sans que cet objectif soit affiné par service.

Sur la période examinée, la commune a régulièrement tenu son débat d'orientation budgétaire dans les deux mois précédant l'adoption du budget primitif, conformément aux dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT. L'information mise à disposition dans ce cadre doit cependant être complétée.

Les rapports sur les orientations budgétaires (ROB)⁴ adressés aux membres du conseil municipal pour les exercices 2012 à 2017 retracent les principales dépenses et recettes (en fonctionnement et en investissement) prévues au cours de l'exercice budgétaire. S'agissant des investissements, une liste prévisionnelle des investissements à réaliser est soumise à débat, sans qu'il s'agisse d'un véritable plan prévisionnel d'investissement et sans indiquer de choix précis en termes de priorisation des investissements. Sur ce point, la commune reconnaît que la programmation des investissements était jusqu'à présent non formalisée et indique que ses services ont entamé une formation à la programmation pluriannuelle en vue de la mise en place d'un PPI. Quant aux informations relatives à la dette, l'article D. 2312-3 du CGCT prévoit que le rapport comporte « *des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette contractée et les perspectives pour le projet de budget* », ainsi qu'une présentation du « profil de l'encours de dette que vise la collectivité pour la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget ». Les informations délivrées au conseil municipal ne comportent aucune indication sur la structure de la dette. Par ailleurs, au cours des débats d'orientation budgétaire 2012 à 2016, l'ordonnateur indiquait systématiquement qu'il devrait peut-être recourir à l'emprunt pour faire face aux investissements envisagés, ce qui constituait une indication trop peu précise pour éclairer utilement les membres du conseil municipal. Dans sa réponse à la chambre, la commune a indiqué que les informations relatives à la structure de la dette ont été intégrées dans le ROB 2018.

La commune devrait donc compléter l'information délivrée à l'organe délibérant pour respecter les prescriptions réglementaires s'agissant de l'endettement et enrichir la qualité de ses prévisions d'investissement en élaborant une planification pluriannuelle.

Plus généralement, les informations statistiques ne sont pas renseignées ou sont incomplètes (absence d'indication des comparaisons nationales pour la strate), que ce soit pour le budget principal ou les budgets annexes, tant pour le budget primitif que pour le compte administratif⁵. Si l'ensemble des annexes prévues sont jointes aux documents budgétaires, certaines d'entre elles ne sont pas renseignées ou de manière très incomplète, qu'il s'agisse de la liste des subventions ou des apports en nature aux associations, de la liste des délégués de services publics communaux, de l'annexe relative à l'état du personnel ou de celle relative à la liste des organismes de regroupement auxquels adhère la commune. Cette dernière affirme avoir pris en compte l'observation.

⁴ Le contenu du ROB est défini à l'article D. 2312-3 du CGCT.

⁵ BP 2011, CA 2011, BP 2012, CA 2012, BP 2013, CA 2013, BP 2016, CA 2016 pour le budget principal de la commune.

Enfin, la commune ne publie pas ses documents budgétaires (présentation synthétique du budget primitif et du compte administratif, rapport élaboré à l'attention du conseil municipal à l'occasion du débat d'orientation budgétaire et note explicative de synthèse annexée au budget primitif et au compte administratif) sur son site internet, contrairement à l'obligation posée par l'article R. 2313-8 du CGCT, applicable depuis le 26 juin 2016. La commune est invitée à se mettre en conformité avec les obligations règlementaires de publicité des documents d'information budgétaire. En réponse, elle indique son intention de se conformer à l'obligation de publication des documents budgétaires au cours de l'année 2018.

Si le processus d'élaboration et d'adoption du budget apparaît globalement satisfaisant, il pourrait toutefois être amélioré s'agissant de la planification des investissements, par l'adoption d'une programmation davantage formalisée. La chambre rappelle également l'obligation pour les communes de plus de 3 500 habitants de compléter l'intégralité des annexes dont la liste est fixée à l'article L. 2313-1 du CGCT et invite la commune à renseigner de manière détaillée et complète les annexes informatives. La commune doit également renseigner les informations statistiques de manière exhaustive.

2.2- La fiabilité des comptes

2.2.1- L'exécution budgétaire et le niveau des dépenses imprévues

Les taux d'exécution budgétaire permettent d'apprécier la qualité et la fiabilité des prévisions budgétaires. S'agissant du budget principal, ils s'établissent comme suit :

Tableau 4 : Taux d'exécution – Budget principal

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Moyenne sur la période |
|--|----------|----------|----------|----------|----------|----------|------------------------|
| Taux d'exécution dépenses réelles de fonctionnement ⁶ | 82,93 % | 87,67 % | 85,74 % | 87,90 % | 87,23 % | 85,20 % | 86 % |
| Taux d'exécution recettes réelles de fonctionnement ⁷ | 111,56 % | 116,41 % | 104,49 % | 114,02 % | 106,23 % | 100,92 % | 109 % |
| Taux d'exécution dépenses réelles d'équipement ⁸ | 50,00 % | 37,29 % | 32,69 % | 27,37 % | 50,78 % | 37,74 % | 39 % |
| Taux d'exécution recettes réelles d'équipement ⁹ | 82,86 % | 92,01 % | 64,16 % | 78,44 % | 72,33 % | 96,33 % | 81 % |

Source : comptes administratifs

Sur la période, le taux d'exécution des dépenses de fonctionnement est en moyenne de 86 %, ce qui est faible pour la section de fonctionnement et traduit une qualité insuffisante des prévisions, notamment pour ce qui concerne les charges à caractère général. La qualité des prévisions en matière de dépenses d'équipement est quant à elle médiocre tout au long de la période de contrôle, puisque le taux d'exécution moyen est de l'ordre de 39 %. Le taux d'exécution en recettes d'investissement tend en revanche à s'améliorer.

La commune inscrit d'importants crédits pour dépenses imprévues. En application des dispositions de l'article L. 2322-1 du CGCT, le conseil municipal peut en effet porter au budget, tant en section d'investissement qu'en section de fonctionnement, un crédit pour dépenses imprévues, qui ne peut toutefois être supérieur à 7,5 % des crédits correspondant aux dépenses réelles prévisionnelles de la section.

⁶ Mandats émis + charges rattachées / crédits ouverts (BP + DM + RAR n-1).

⁷ Titres émis + produits rattachés / crédits ouverts (BP + DM + RAR n-1).

⁸ Mandats émis / crédits ouverts (BP + DM + RAR n-1).

⁹ Titres émis / crédits ouverts (BP + DM + RAR n-1).

Sur la période, le niveau des crédits inscrits pour dépenses imprévues en section de fonctionnement a été le suivant :

Tableau 5 : Crédits pour dépenses imprévues (budget principal) en euros

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Crédits pour dépenses imprévues inscrites en section de fonctionnement du budget primitif (compte 022) | 83 615 | 0 | 286 000 | 241 000 | 309 000 | 267 540 |
| Montant prévisionnel de dépenses réelles de fonctionnement | 3 707 571 | 3 593 215 | 3 668 356 | 4 222 369 | 4 618 499 | 4 656 435 |
| Ratio dépenses imprévues sur dépenses réelles de fonctionnement (en %) | 2,3 % | 0 % | 7,8 % | 5,7 % | 6,7 % | 5,7 % |

Source : budgets primitifs de la commune

Tableau 6 : Crédits pour dépenses imprévues (budget annexe Restaurant le Tornet) en euros

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|--------|--------|--------|------|--------|--------|
| Crédits pour dépenses imprévues inscrites en section de fonctionnement du budget primitif (compte 022) | 5 000 | 24 430 | 0 | NC | 1 122 | 0 |
| Montant prévisionnel de dépenses réelles de fonctionnement | 33 850 | 32 030 | 31 086 | NC | 28 497 | 19 139 |
| Ratio dépenses imprévues sur dépenses réelles de fonctionnement (en %) | 15 % | 76 % | 0 % | NC | 4 % | 0 % |

Source : budget primitif du budget annexe restaurant le Tornet

L'inscription de crédits pour dépenses imprévues paraît d'autant plus inutile que le taux d'exécution des dépenses de fonctionnement est faible, comme indiqué précédemment.

La commune doit donc progresser dans l'évaluation de ses inscriptions budgétaires de dépenses. La chambre rappelle que la qualité des prévisions est une condition de la sincérité budgétaire, principe général repris par l'instruction budgétaire et comptable M14, et qui constitue une condition de légalité des délibérations budgétaires (cf. *Conseil d'Etat, 23 déc. 1988, n°60678*).

2.2.2- Le délai global de paiement

Sur la période, les plafonds de délais globaux de paiement¹⁰ applicables aux collectivités territoriales étaient les suivants :

- ♦ du 1^{er} janvier 2010 au 30 juin 2010 : 35 jours ;
- ♦ à compter du 30 juin 2010 : 30 jours.

Le délai global de paiement ne fait pas l'objet d'un suivi par la commune. Sur la période considérée, les délais moyens de paiement constatés, sur la base du suivi réalisé par le comptable public, ont été les suivants :

Tableau 7 : Délais globaux de paiement

| | 2011 | 2012 | 2013 ¹¹ | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-----------------------------------|------|------|--------------------|-------|-------|-------|-------|
| Délai global de paiement en jours | NC | NC | NC | 35,12 | 28,19 | 26,35 | 28,37 |

Source : données communiquées par le trésorier municipal

¹⁰ Le délai global de paiement s'apprécie de la réception de la facture à l'émission du paiement.

¹¹ Selon les informations communiquées à la chambre par la commune, le trésorier n'a pas été en mesure de transmettre les chiffres pour les exercices 2011 à 2013 en raison du changement d'application informatique en 2014 et de l'effacement des données antérieures.

La chambre relève que le délai réglementaire de paiement fixé à 30 jours n'a pas été respecté par la commune en 2014. Pour les exercices 2015 et 2017, le délai moyen est supérieur à 28 jours ce qui indique que des paiements ont vraisemblablement excédé le seuil de 30 jours. Malgré cela, aucun montant n'est enregistré au compte 6711, qui enregistre les intérêts moratoires et pénalités sur marchés.

Ces délais moyens de paiement insatisfaisants constatés dans la commune résultent d'une insuffisance du contrôle interne. La commune est incitée à suivre plus étroitement ses délais internes de liquidation et de mandatement afin de se mettre en conformité avec les dispositions réglementaires.

2.2.3- La tenue de la comptabilité d'engagement

La commune tient une comptabilité d'engagement. Les bons de commandes sont établis au niveau des différents services de la mairie mais seul le service financier est compétent pour engager les dépenses après vérification des autorisations budgétaires consenties par délibérations.

Tous les bons de commande sont engagés comptablement. Pour le budget principal, des engagements globaux sont passés (marchés, contrats d'entretien, téléphonie, etc.). Lorsqu'un bon de commande est rattaché à un engagement global, la facture est décomptée du montant de l'engagement global.

A réception des factures, le service financier les enregistre puis requiert l'attestation du service fait par les agents à l'origine de la commande ou le maire adjoint compétent. Les factures sont ensuite validées par le maire adjoint en charge des finances avant d'être transmises à la trésorerie pour contrôle et paiement.

La chambre souligne la bonne pratique de l'engagement comptable mais relève un manque de suivi sur l'aval de la chaîne de paiement, qui peut conduire, comme vu précédemment à dépasser le délai réglementaire de paiement.

2.2.4- La sincérité des restes à réaliser

La chambre a procédé à une vérification par sondage de la sincérité des restes à réaliser, notamment en recettes d'investissement (subventions d'investissement).

Il a été vérifié que les inscriptions étaient justifiées par des pièces attestant du caractère certain des recettes.

2.2.5- Le rattachement des charges et produits à l'exercice

En application des dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14, le rattachement des charges et produits à l'exercice est obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants. La commune n'a défini aucun seuil minimal de rattachement.

Tableau 8 : Charges et produits rattachés

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|-------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|
| Charges rattachées en % des charges de gestion | 8,3 % | 1,7 % | 2,8 % | 10,6 % | 1,8 % | 3 % | 2 % |
| Produits rattachés en % des produits de gestion | 0 % | 0 % | 0,2 % | 0,5 % | 0,3 % | 0,2 % | 1,1 % |

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

Les exercices 2011 et 2014 présentent un taux de rattachement des charges très supérieur aux autres exercices, ce qui constitue une anomalie, et s'explique vraisemblablement par une méthode de rattachement différente au cours de ces deux exercices. Pour les produits de gestion, ceux-ci font l'objet d'un rattachement à l'exercice à compter de 2013.

2.2.6- Les immobilisations

Le compte « immobilisations en cours » (compte 23) doit être régulièrement apuré au profit des comptes d'immobilisation 20 « immobilisations incorporelles » et 21 « immobilisations corporelles ». L'étude des soldes des comptes 20, 21 et 23 ne fait pas apparaître d'évolution anormale jusqu'à l'exercice 2014. A compter de l'exercice 2015, date de début de la construction de la Halle des sports et de la culture (d'un coût total de 6 M€ environ), le compte 23 connaît une hausse significative. La majeure partie des travaux de construction de la halle des sports et de la culture étant désormais terminée, la chambre invite la commune à apurer le compte 23 dans les meilleurs délais, en lien avec le comptable, ce que la commune a dit avoir d'ores et déjà entrepris.

Tableau 9 : Evolution des comptes 20, 21 et 23

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-----------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Compte 20 | 1 420 217 € | 1 490 088 € | 1 132 302 € | 1 033 131 € | 1 175 560 € | 1 248 950 € |
| Compte 21 | 33 308 659 € | 34 066 961 € | 35 574 243 € | 36 508 007 € | 37 382 006 € | 38 048 344 € |
| Compte 23 | 254 744 € | 537 391 € | 0 € | 449 283 € | 3 584 215 € | 6 329 828 e |

Source : comptes de gestion

L'instruction budgétaire et comptable M14 prévoit que les immobilisations, propriétés de la commune, affectées, concédées, affermées ou mises à disposition, doivent être comptabilisées au compte 24. Or aucun montant n'est enregistré au compte 241 « immobilisations mises en concession ou en affermage », alors que des immobilisations sont concédées dans le cadre du contrat de délégation liant la commune à la SAS Crématorium de La Balme pour l'exploitation du crématorium.

La régularisation de cette situation implique que soit dressée la liste des immobilisations concédées, afin de passer les écritures comptables correspondantes, ce que la commune, en réponse aux observations provisoires de la chambre, a indiqué avoir initié, en lien avec le comptable public, notamment pour les terrains d'assiette du crématorium.

2.2.7- Le rapprochement entre l'inventaire physique et l'état de l'actif

La commune ne tient pas d'inventaire physique de ses biens. Dans ces conditions, il n'a pas été possible d'opérer de rapprochement avec l'état de l'actif tenu par le comptable.

La commune est invitée à se doter et à tenir à jour un inventaire physique de ses biens.

2.2.8- Les amortissements

En application des dispositions des articles L. 2321-2 27°, L. 2321-3 et R. 2321-1 du CGCT, les communes de plus de 3 500 habitants ont l'obligation d'amortir leurs immobilisations corporelles et incorporelles ainsi que les immeubles productifs de revenus. Les durées d'amortissement, définies légalement pour chaque catégorie d'immobilisation, doivent être fixées par l'organe délibérant, dans le respect des dispositions légales, ou motiver les raisons qui ont conduit la commune à s'en écarter.

La commune a fourni les délibérations en vigueur ou adoptées sur la période concernant les amortissements, tant pour le budget principal que pour les budgets annexes.

Tableau 10 : Délibérations relatives à l'amortissement des immobilisations

| Budget concerné | Objet | Numéro de délibération | Date de la délibération |
|--|--|------------------------|-------------------------|
| Budget principal | Fixation des durées d'amortissement des immobilisations communales | 1997-14 | 17/03/1997 |
| Budget principal | Fixation du seuil d'amortissement des biens amortissables | 2003-21 | 10/03/2003 |
| Budget principal | Fixation de la durée d'amortissement pour le compte 2802 | 2007-111 | 19/11/2007 |
| Budget principal | Fixation des durées d'amortissement (modification de la délibération n°1997-14) | 2009-120 | 30/11/2009 |
| Budget annexe « Restaurant le Tornet » | Détermination des durées d'amortissement applicables aux immobilisations du budget annexe « Restaurant le Tornet » | 2006-31 | 27/03/2006 |

Source : documents transmis par la commune

La commune a fixé à 800 € le seuil d'amortissement des immobilisations communales.

S'agissant du budget principal, les durées d'amortissement prévues par les délibérations initiale et modificatives sont conformes aux durées légales s'agissant des frais relatifs aux documents d'urbanisme ainsi qu'aux préconisations de l'instruction budgétaire et comptable M14.

Au cours de la période, la dotation aux amortissements évolue comme suit :

Tableau 11 : Dotations aux amortissements (hors reprises sur amortissements)

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Dotations aux amortissements des immobilisations | 395 820 € | 343 190 € | 306 229 € | 365 845 € | 308 209 € | 310 623 € | 340 670 € |

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

Le montant de la dotation aux amortissements évolue peu sur la période. Ce montant est cependant inexact à compter de 2016, car il n'intègre pas l'amortissement de la principale immobilisation réalisée, à savoir la Halle des sports et de la culture, en l'absence de constatation comptable de la mise en service. Si, comme le souligne la commune dans sa réponse à la chambre, la Halle des sports n'est pas un immeuble productif de revenus et partant, n'a pas à être obligatoirement amorti, l'amortissement de ce bien constituerait une charge supportable, compte tenu de la situation financière de la collectivité, et permettrait de prendre en compte la dépréciation due à l'usage de l'équipement.

2.2.9- L'inscription des provisions obligatoires

En application des dispositions des articles L. 2321-2 29 et R. 2321-2 du CGCT, une provision doit obligatoirement être constituée, par délibération du conseil municipal, dans trois hypothèses :

- dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, une provision est constituée à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru ;

- ♦ dès l'ouverture d'une procédure collective prévue au livre VI du code de commerce, une provision est constituée pour les garanties d'emprunts, les prêts et créances, les avances de trésorerie et les participations en capital accordés par la commune à l'organisme faisant l'objet de la procédure collective. Cette provision est constituée à hauteur du risque d'irrecouvrabilité ou de dépréciation de la créance ou de la participation, estimé par la commune. La provision pour participation prend également en compte le risque de comblement de passif de l'organisme. Pour les garanties d'emprunts, la provision est constituée à hauteur du montant que représenterait la mise en jeu de la garantie sur le budget de la commune en fonction du risque financier encouru ;
- ♦ lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public, une provision est constituée à hauteur du risque d'irrecouvrabilité estimé par la commune à partir des éléments d'information communiqués par le comptable public.

La commune a inscrit trois provisions au budget principal.

Tableau 12 : Provisions inscrites au titre du budget principal

| Objet de la provision | Montant de la provision | Numéro de délibération | Date de la délibération |
|--|-------------------------|------------------------|-------------------------|
| Risque d'irrecouvrabilité de la redevance d'occupation du domaine public due par le délégataire du crématorium | 31 805,55 € | 2015-82 | 19/10/2015 |
| Augmentation de la provision pour risque pompes funèbres | 6 175,00 € | 2016-94 | 24/10/2016 |
| Augmentation de la provision pour risques débiteurs cantine | 1 000,00 € | 2017-088 | 13/11/2017 |

Source : informations et délibérations communiquées par la commune

L'une des provisions inscrites concerne le crématorium. Elle a été prise à la suite du placement de la SAS crématorium de La Balme en redressement judiciaire pour couvrir le risque d'irrecouvrabilité de la redevance d'occupation du domaine due par le délégataire. Le plan de redressement prévoit que les créanciers chirographaires seront remboursés à hauteur de 100 % sur 10 ans sans intérêt.

Cette provision n'a fait l'objet d'aucun ajustement ni reprise depuis son inscription, en méconnaissance de l'obligation d'ajustement annuel des provisions prescrite par l'instruction budgétaire et comptable M14. Or, les titres ayant conduit la commune à inscrire la provision pour dépréciation d'actifs circulants ont été partiellement recouverts. Sur une créance totale de 69 305,55 €, la somme de 44 610,20 € a été recouverte à la date du 23 janvier 2018¹². Le montant restant dû par le délégataire au titre des redevances d'occupation du domaine s'établit donc à la somme de 24 695,35 €. La provision inscrite devra donc être ajustée en fonction des versements effectués par le créancier.

La commune doit veiller à ajuster chaque année ses provisions au montant réel des créances dont le recouvrement lui semble compromis, en lien avec le comptable assignataire.

2.2.10- L'identité entre l'état de la dette et le solde de la balance du compte de gestion

La chambre a procédé au rapprochement entre le montant du capital de dette restant dû au 31 décembre 2016 tel que figurant au compte administratif avec le solde du compte 164 du compte de gestion arrêté à la même date. Les montants relevés sont repris dans le tableau ci-après.

¹² Selon le bordereau de situation édité par le comptable à la date du 23 janvier 2018.

Tableau 13 : Rapprochement entre l'état de la dette au compte administratif et le solde du compte de gestion au 31/12/2016

| | CA 2016 | CG 2016 | Ecart CA/CG |
|----------------------|-----------------------|-----------------------|--------------------|
| Compte 1641 | 7 440 857,40 € | 7 445 365,42 € | -4 508,02 € |
| Compte 168758 | 3 117,36 € | 3 117,36 € | 0 |
| Compte 16876 | 41 477,24 € | 41 477,24 € | 0 |

Source : compte administratif 2016 et compte de gestion 2016

Il ressort du rapprochement effectué une différence de 4 508,02 € entre le compte administratif et le compte de gestion.

Selon les éléments apportés par la commune et le comptable en réponse à l'observation de la chambre, il ressort que l'écart constaté provient de deux omissions de comptabilisation dans le logiciel de suivi de la dette de la commune.

La chambre invite la commune à fiabiliser ses écritures afin de retracer fidèlement ses éléments bilanciaux.

3- LA SITUATION FINANCIERE

L'analyse financière a porté, sauf exception signalée, sur le seul budget principal de la commune, pour les exercices 2012 à 2017.

3.1- L'autofinancement

3.1.1- L'excédent brut d'exploitation et la capacité d'autofinancement

De 2012 à 2017, l'excédent brut de fonctionnement (EBF), soit la différence entre les produits et les charges de gestion, diminue de 17 %, les produits de gestion progressant de 1 %, alors que les charges évoluent à hauteur de + 13 %. L'EBF progresse entre 2012 et 2015 de près de 15 %, avant de diminuer à compter de 2016.

Tableau 14 : Evolution de l'excédent brut de fonctionnement (en €)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Evolution en % |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|----------------|
| Ressources fiscales propres (nettes des restitutions) | 2 515 725 | 2 643 717 | 2 734 184 | 2 844 509 | 2 673 691 | 2 668 136 | 6 % |
| + Ressources d'exploitation | 502 378 | 567 867 | 599 825 | 650 522 | 636 117 | 776 768 | 55 % |
| = Produits "flexibles" (a) | 3 018 102 | 3 211 584 | 3 334 009 | 3 495 031 | 3 309 808 | 3 444 903 | 14 % |
| Ressources institutionnelles (dotations et participations) | 1 908 270 | 1 962 365 | 1 895 747 | 1 850 872 | 1 543 727 | 1 362 423 | - 29 % |
| + Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat | 102 799 | 107 564 | 75 955 | 70 888 | 516 720 | 391 887 | 281 % |
| = Produits "rigides" (b) | 2 011 069 | 2 069 929 | 1 971 702 | 1 921 760 | 2 060 447 | 1 754 310 | - 13 % |
| Production immobilisée, travaux en régie (c) | 155 914 | 164 881 | 112 428 | 164 723 | 123 861 | 62 501 | - 60 % |
| = Produits de gestion (a+b+c = A) | 5 185 086 | 5 446 394 | 5 418 139 | 5 581 514 | 5 494 116 | 5 261 715 | 1 % |
| Charges à caractère général | 1 129 090 | 1 287 551 | 1 494 853 | 1 177 788 | 1 365 672 | 1 476 749 | 31 % |
| + Charges de personnel | 1 641 325 | 1 616 639 | 1 754 087 | 1 922 501 | 1 951 849 | 1 940 699 | 18 % |
| + Subventions de fonctionnement | 59 345 | 103 550 | 89 675 | 66 512 | 63 775 | 51 836 | - 13 % |
| + Autres charges de gestion | 359 601 | 145 516 | 139 531 | 125 491 | 126 359 | 130 603 | - 64 % |
| = Charges de gestion (B) | 3 189 361 | 3 153 256 | 3 478 146 | 3 292 292 | 3 507 655 | 3 599 887 | 13 % |
| Excédent brut de fonctionnement (A-B) | 1 995 724 | 2 293 138 | 1 939 992 | 2 289 223 | 1 986 461 | 1 661 827 | - 17 % |
| <i>en % des produits de gestion</i> | 38,5 % | 42,1 % | 35,8 % | 41,0 % | 36,2 % | 31,6 % | |

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

La capacité d'autofinancement (CAF), qui mesure la capacité de la commune à dégager une ressource durable lui permettant de financer ses investissements et le remboursement de ses emprunts baisse au cours de la même période. En effet, la CAF brute diminue de 21 %, la CAF nette de 38 %. En 2017, le quasi doublement de l'annuité de la dette s'explique par la souscription par la commune de deux emprunts de 2 M€ fin 2016.

Tableau 15 : Evolution de la capacité d'autofinancement (en €)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Excédent brut de fonctionnement (A-B) | 1 995 724 | 2 293 138 | 1 939 992 | 2 289 223 | 1 986 461 | 1 661 827 |
| +/- Résultat financier | - 173 909 | - 43 132 | - 169 086 | - 282 657 | - 151 635 | - 173 655 |
| +/- Autres produits et charges excep. réels | 53 981 | 21 719 | 20 572 | 77 823 | - 10 266 | - 3 179 |
| = CAF brute | 1 875 796 | 2 271 725 | 1 791 478 | 2 084 388 | 1 824 561 | 1 484 993 |
| - Annuité en capital de la dette | 265 787 | 278 720 | 266 321 | 252 778 | 265 267 | 479 398 |
| = CAF nette ou disponible (C) | 1 610 010 | 1 993 005 | 1 525 157 | 1 831 611 | 1 559 294 | 1 005 595 |

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

3.1.2- Les principales recettes de fonctionnement

3.1.2.1- La fiscalité directe

Le produit des ressources fiscales propres nettes des restitutions progresse de 6 % entre 2012 et 2017, passant de 2,5 M€ à 2,6 M€.

La commune se caractérise par le fait que les bases d'imposition des ménages se situent en deçà des moyennes départementale, régionale et nationale. Pour la taxe d'habitation, la base nette d'imposition est en 2016 de 1 183 € par habitant, alors que la moyenne départementale s'établit à 1 870 € par habitant. La valeur locative moyenne des locaux d'habitation est pour la même année de 3 060 €, contre 3 591 € pour la moyenne départementale et 3 682 € pour la moyenne régionale.

Tableau 16 : Bases nettes « ménages » taxées au profit de la commune - 2016

| | Bases | Bases par habitant | | | |
|-------------------------------|-------------|--------------------|----------------|----------------|----------------|
| | | commune | moy. départale | moy. régionale | moy. nationale |
| Taxe d'habitation | 6 130 310 € | 1 183 € | 1 870 € | 1 426 € | 1 325 € |
| Taxe foncière bâti | 4 047 456 € | 781 € | 1 606 € | 1 403 € | 1 238 € |
| Taxe foncière non bâti | 41 347 € | 8 € | 8 € | 11 € | 15 € |

Source : DGFIP

La commune n'a pas instauré d'abattements sur les bases de taxe d'habitation, en dehors de ceux prévus par la loi, à l'exception d'un abattement spécifique pour les handicapés¹³.

Les taux de fiscalité sont inchangés depuis 2012. A compter du 1^{er} janvier 2016, la fiscalité professionnelle a été transférée à la communauté de communes.

¹³ Voir délibération du 29 septembre 2008.

Tableau 17 : Evolution des taux votés par la commune

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Taxe d'habitation | 23,55 % | 23,55 % | 23,55 % | 23,55 % | 23,55 % | 23,55 % |
| Taxe foncière bâti | 20,51 % | 20,51 % | 20,51 % | 20,51 % | 20,51 % | 20,51 % |
| Taxe foncière non bâti | 111,6 % | 111,6 % | 111,6 % | 111,6 % | 111,6 % | 111,6 % |
| Cotisation foncière des entreprises | 23,79 % | 23,79 % | 23,79 % | 23,79 % | | |

Source : commune

Néanmoins, ces taux sont supérieurs aux moyennes départementale, régionale et nationale, ce qui laisse peu de marges de manœuvre fiscales à la commune, au regard de la pression fiscale déjà supportée par les habitants, si elle souhaite conserver son attractivité.

Tableau 18 : Taux votés par la commune – comparaison 2016

| | commune | moy. départale | moy. régionale | moy. nationale |
|--------------------------------------|----------|----------------|----------------|----------------|
| TH | 28,25 % | 19,44 % | 20,65 % | 24,41 % |
| dont taux voté par la commune | 23,55 % | 13,41 % | 12,56 % | 14,99 % |
| TFB | 24,27 % | 14,32 % | 21,94 % | 22,77 % |
| dont taux voté par la commune | 20,51 % | 13,35 % | 19,21 % | 21,07 % |
| TFNB | 130,50 % | 49,17 % | 58,84 % | 60,70 % |
| dont taux voté par la commune | 111,60 % | 44,36 % | 53,86 % | 56,13 % |

Source : DGFIP

3.1.2.2- Les dotations et la fiscalité reversée

Sur la période 2012-2017, les dotations et participations baissent globalement de 29 %.

Cette baisse est essentiellement due à la baisse de la dotation globale de fonctionnement, la dotation forfaitaire diminuant à compter de l'exercice 2014 et à hauteur de 42 % entre 2012 et 2016.

Tableau 19 : Evolution Dotation globale de fonctionnement 2012-2016

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Evolution |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------|-----------|
| Dotation forfaitaire | 983 935 € | 985 684 € | 951 915 € | 851 884 € | 571 301 € | - 42 % |
| Dotation de solidarité rurale | 89 678 € | 99 939 € | 107 766 € | 132 220 € | 153 266 € | 71 % |
| Dotation nationale de péréquation | 136 441 € | 150 732 € | 163 281 € | 171 266 € | 181 590 € | 33 % |
| Total | 1 210 054 € | 1 236 355 € | 1 222 962 € | 1 155 370 € | 906 157 € | -25 % |

Source : comptes administratifs commune

En revanche, l'attribution reversée par le conseil départemental de Haute-Savoie au titre de la compensation financière genevoise est en constante augmentation entre 2012 et 2016, passant de 220 à 450 k€¹⁴, constituant une source de financement non négligeable pour la commune. En 2017, malgré la poursuite de l'augmentation du nombre de résidents frontaliers, le montant de l'attribution a légèrement baissé, du fait de l'application d'un taux de change moins favorable qu'en 2016.

¹⁴ La commune comptait 233 résidents frontaliers en 2012 et 383 en 2017.

La commune est éligible au fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) et perçoit également la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle¹⁵.

A compter de 2016, elle reçoit une attribution de compensation de la communauté de communes, à hauteur de 462 k€ pour cet exercice, puis de 355 k€ pour 2017¹⁶.

3.1.2.3- Les produits d'exploitation

Les ressources d'exploitation représentent une part non négligeable de la totalité des produits de gestion (15 %) et elles augmentent de 55 % sur la période.

Elles sont composées à titre principal par les recettes tirées des services scolaires et périscolaires (216 k€ en 2016) et les recettes issues du centre de loisirs (118 k€ en 2016).

3.1.3- Les principales dépenses de fonctionnement

3.1.3.1- Les charges de personnel

Les charges de personnel ont augmenté de manière dynamique, à hauteur de + 19 % sur la période, soit une variation annuelle moyenne de + 3,4 % par an.

L'impact de la mise en place des nouveaux rythmes scolaires et de l'augmentation du temps de travail des agents des écoles est perceptible à compter de l'exercice 2014. A compter du même exercice, une part de la hausse des dépenses de personnel est également imputable à des recrutements supplémentaires d'animateurs au centre de loisirs suite à l'extension des périodes d'ouverture.

Les effets de la mutualisation de services avec la communauté de communes ne se font pas sentir avant 2017, exercice au cours duquel les premiers transferts d'agents sont effectués par la commune.

Tableau 20 : Evolution des charges de personnel (en €)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | évolution |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------|
| Rémunérations du personnel | 1 109 238 | 1 092 565 | 1 174 928 | 1 270 708 | 1 220 866 | 1 226 307 | 11 % |
| + Charges sociales | 450 142 | 448 963 | 492 112 | 585 339 | 666 685 | 649 050 | 44 % |
| + Impôts et taxes sur rémunérations | 23 857 | 25 197 | 26 447 | 28 095 | 26 890 | 27 861 | 17 % |
| + Autres charges de personnel | 27 120 | 19 544 | 27 290 | 100 | 110 | 0 | |
| = Charges de personnel interne | 1 610 358 | 1 586 270 | 1 720 778 | 1 884 243 | 1 914 552 | 1 903 217 | 18 % |
| + Charges de personnel externe | 30 967 | 30 369 | 33 309 | 38 258 | 37 297 | 37 482 | 21 % |
| = Charges totales de personnel | 1 641 325 | 1 616 639 | 1 754 087 | 1 922 501 | 1 951 849 | 1 940 699 | 18 % |
| - Remboursement de personnel mis à disposition | 17 047 | 18 462 | 19 947 | 9 687 | 10 231 | 0 | |
| = Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD | 1 624 278 | 1 598 177 | 1 734 140 | 1 912 814 | 1 941 618 | 1 940 699 | 19 % |

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

¹⁵ La suppression de la taxe professionnelle en 2011 a été suivie par l'instauration de deux fonds de soutien permettant une transformation de la fiscalité locale atténuant les effets de seuil. Ont été instaurés le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) afin d'assurer une compensation intégrale des baisses de produit de la fiscalité d'une part, et une dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) instaurant un « plancher » de ressources d'autre part.

¹⁶ Montant diminué du coût de participation de la commune aux services communs mis en place dans le cadre du schéma de mutualisation et du coût des charges transférées à la communauté de communes (transfert ZAE).

3.1.3.2- Les charges à caractère général et autres charges

Les charges à caractère général ont progressé de 31 % sur la période et de 5,5 % en variation annuelle moyenne, bien que la commune ait cherché à diminuer le coût de certains postes de dépenses (assurances, téléphonie, internet).

Le montant total des subventions de fonctionnement diminue de 13 %, les subventions aux associations passant de 50 k€ à 31 k€. La commune a expliqué avoir élaboré de nouvelles procédures de calcul des subventions aux associations et mis en place des critères d'attribution. Le montant des subventions allouées est en particulier pondéré en fonction de l'importance des fonds propres de l'association et les avantages en nature accordés sont désormais pris en considération.

3.2- Les investissements

3.2.1- Le volume d'investissement

Le volume des investissements de la commune sur la période 2012-2014 reste modeste¹⁷, d'un montant annuel moyen de 1,2 M€ par exercice. A partir de l'exercice 2015, il est multiplié par plus de trois, ce qui s'explique par l'impact de la construction de la Halle des sports et de la culture (6,4 M€) pour les exercices 2015 et 2016.

Tableau 21 : Evolution des dépenses d'équipement

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| - Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie) | 1 195 178 € | 1 075 424 € | 1 443 567 € | 3 966 109 € | 3 478 988 € | 3 059 931 € |

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

Les principaux investissements réalisés depuis 2011 sont les suivants :

Tableau 22 : Principaux investissements réalisés

| | Début des travaux | Fin de règlement | Coût total des travaux | Subventions | Autofinancement |
|---------------------------------------|-------------------|------------------|------------------------|--------------|-----------------|
| HALLE DES SPORTS | 2011 | 2017 | 6 387 229,01 € | 591 143,76 € | 5 796 085,25 € |
| POINT I | 2011 | 2017 | 717 965,33 € | 189 310,56 € | 528 654,77 € |
| ECOLE PRIMAIRE AVULLY | 2017 | - | 3 939,52 € | 0,00 € | 3 939,52 € |
| AIRE DE JEUX DOMAINE DU TORNET | 2011 | 2013 | 94 894,38 € | 46 130,00 € | 48 764,38 € |
| PASSERELLE DOMAINE DU TORNET | 2015 | 2017 | 136 722,76 € | 103 197,73 € | 33 525,03 € |
| Total | | | 7 340 751,00 € | 929 782,05 € | 7 340 751,00 € |

Source : commune – retraitement CRC

Ce tableau fait apparaître que ces investissements ont été autofinancés à hauteur de 87 %, et financés par des subventions d'investissement pour 13 %.

¹⁷ En 2012, pour les communes de 5 000 à 10 000 habitants, la moyenne des dépenses d'équipement était de 419 € par habitant alors qu'elle s'établissait à 244 € par habitant pour la commune de La Balme-de-Sillingy (source : DGFIP).

3.2.2- Le financement propre disponible

La commune a dégagé au cours des exercices 2012 à 2017 un financement propre disponible à hauteur de 13,6 M€, alors que le volume total des dépenses d'équipement s'est élevé au cours de la même période à 14,2 M€.

Tableau 23 : Evolution du financement propre disponible (en €)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Cumul sur les années |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|----------------------|
| = CAF nette ou disponible (C) | 1 610 010 | 1 993 005 | 1 525 157 | 1 831 611 | 1 559 294 | 1 005 595 | 9 524 670 |
| TLE et taxe d'aménagement | 46 569 | 13 562 | 45 093 | 46 618 | 107 610 | 47 892 | 307 344 |
| + Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) | 144 982 | 89 386 | 148 963 | 102 542 | 177 826 | 582 842 | 1 246 541 |
| + Subventions d'investissement reçues | 243 370 | 137 247 | 40 876 | 303 023 | 556 047 | 511 265 | 1 791 828 |
| + Produits de cession | 175 664 | 50 | 167 894 | 900 | 15 795 | 364 595 | 724 898 |
| + Autres recettes | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| = Recettes d'inv. hors emprunt (D) | 610 585 | 240 245 | 402 825 | 453 082 | 857 278 | 1 506 595 | 4 070 611 |
| = Financement propre disponible (C+D) | 2 220 595 | 2 233 250 | 1 927 982 | 2 284 693 | 2 416 572 | 2 512 189 | 13 595 281 |

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

Le ratio d'autofinancement des investissements est en moyenne de 123 % entre 2012 et 2017, ce qui est élevé. La commune a pu assurer le financement de ses dépenses d'équipement, et notamment financer son investissement majeur, la Halle des sports et de la culture, sans recourir à l'emprunt.

Tableau 24 : Pourcentage de couverture des dépenses d'équipement par le financement propre disponible (en €)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Cumul sur les années |
|---|--------------|--------------|--------------|-------------|---------------|-------------|----------------------|
| - Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie) | 1 195 178 | 1 075 424 | 1 443 567 | 3 966 109 | 3 478 988 | 3 059 931 | 14 219 196 |
| = Financement propre disponible (C+D) | 2 220 595 | 2 233 250 | 1 927 982 | 2 284 693 | 2 416 572 | 2 512 189 | 13 595 281 |
| Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie) | 186 % | 208 % | 134 % | 58 % | 69,5 % | 82 % | |

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

3.2.3- La stratégie d'investissement

La stratégie pluriannuelle d'investissement, comme évoqué *supra*, apparaît insuffisamment formalisée dans le cadre de documents de planification, qui permettraient d'avoir une vision à moyen et long terme des projets, présentée en conseil municipal.

La commune a produit un document, sous forme de tableau, qui effectue une rétrospective du réalisé sur six ans et établit une projection sur deux ans. Ce document ne peut néanmoins tenir lieu de stratégie d'investissement.

La commune ne dispose pas d'une vision de ses besoins en entretien et renouvellement du patrimoine existant. Elle ne tient pas d'inventaire physique de ses biens, et ne dispose pas de fiches de suivi qui lui permettraient, en particulier pour les bâtiments communaux, de connaître l'état de ceux-ci ainsi que les travaux d'entretien et de renouvellement à programmer.

En outre, elle ne parvient pas à planifier précisément ses investissements dans le temps, ce que traduit notamment le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement (cf. *supra*). L'une des raisons semble tenir à une carence en cadres A de la filière technique au sein de la commune.

En réponse aux observations de la chambre, le maire a confirmé que la commune n'avait pas, jusqu'à un passé très récent, les moyens humains et techniques nécessaires pour assurer la programmation et le suivi des travaux. Pour éviter d'alourdir les charges de personnel, les moyens humains supplémentaires seront mutualisés avec la communauté de communes.

3.3- L'analyse bilancielle

3.3.1- La dette

3.3.1.1- L'encours de dette du budget principal

Le niveau d'endettement n'est pas préoccupant, même s'il est en augmentation en fin de période sous revue du fait de la souscription en 2016 de deux emprunts de 2 M€ chacun pour « divers investissements ». Il s'agit des deux seuls emprunts contractés au cours de la période sous revue. La capacité de désendettement de la commune, qui s'établissait à 4,1 années en 2016, passe à 4,7 années en 2017, ce qui reste très en deçà des seuils d'alerte en la matière.

Tableau 25 : Evolution de l'encours de dette du BP (en €)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| = Encours de dette du BP au 31 décembre | 4 516 084 | 4 237 587 | 3 971 738 | 3 769 149 | 7 494 853 | 7 011 259 |
| Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP) | 2,4 | 1,9 | 2,2 | 1,8 | 4,1 | 4,7 |

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

Ce constat n'est pas modifié si l'on considère l'encours de dette consolidé, en prenant en compte le budget principal et l'ensemble des budgets annexes de la commune.

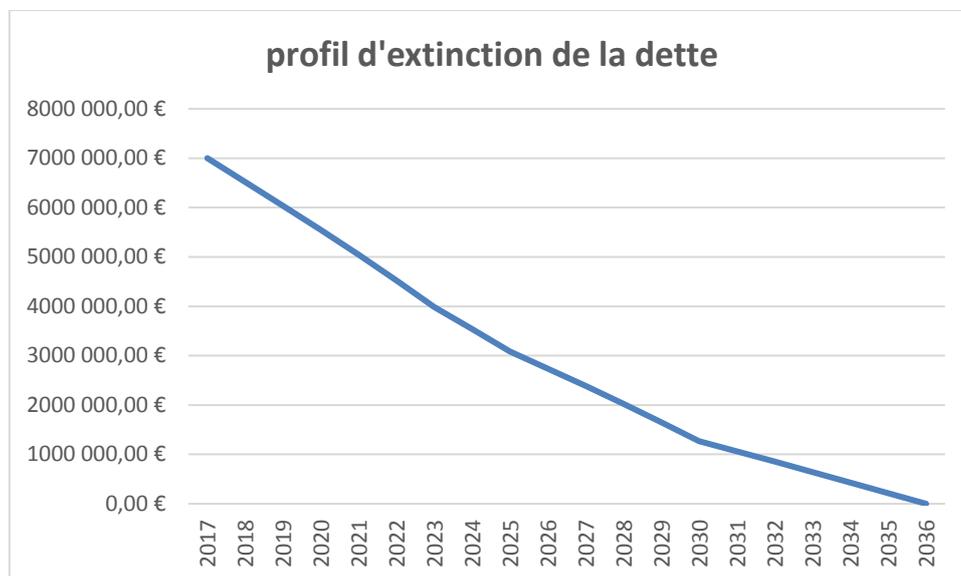
Tableau 26 : Evolution de l'encours de dette consolidé (en €)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Encours de la dette consolidée, budgets M14 | 4 528 062 | 4 701 621 | 4 460 772 | 4 258 183 | 7 519 853 | 7 036 259 |
| / CAF brute consolidée, budgets M14 | 1 866 220 | 2 256 099 | 1 798 129 | 1 867 380 | 1 887 786 | 1 515 361 |
| = Capacité de désendettement en années (dette/CAF brute) | 2,4 | 2,1 | 2,5 | 2,3 | 3,9 | 4,6 |

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

La durée de vie moyenne de la dette était, à la fin 2017, de 7 ans et 11 mois, le taux d'intérêt apparent de 2,5 %. Le profil d'extinction de la dette s'établit comme suit :

Graphique 1 : Profil d'extinction de la dette au 31/12/2017



Source : graphique CRC à partir des données de la commune

Dans ces conditions, la mobilisation de deux emprunts de 2 M€ fin 2016 apparaît mal justifiée, dans la mesure où, d'une part, la commune a disposé tout au long de la période de réserves importantes, et d'autre part, ces emprunts ont été contractés pour réaliser des investissements futurs, sans qu'une planification précise de ces investissements ne permette d'établir à quel moment et à quelle hauteur la mobilisation de fonds serait nécessaire.

La commune a estimé qu'elle devait profiter de taux d'intérêt historiquement bas pour reconstituer son fonds de roulement, qui avait été ponctionné en 2015 à hauteur de 1,8 M€. Elle a par ailleurs indiqué en réponse que début 2017, elle prévoyait des dépenses importantes liées au projet d'aménagement du chef-lieu, notamment en matière foncière.

La chambre estime cependant que la mobilisation de ces emprunts, en l'absence de projets précis et planifiés d'investissement, était prématurée, ce que corrobore l'analyse de l'évolution du niveau de trésorerie jusqu'à fin 2017 (cf. infra).

3.3.1.2- La structure de la dette

L'encours de dette est constitué à 61 % par des emprunts à taux fixe et à 27 % par des emprunts à taux variable.

L'ensemble des emprunts contractés par la commune sont classés en A1 sur la charte de Gissler, à l'exception d'un prêt structuré contracté auprès de la Caisse d'épargne en 2005 pour une durée de 20 ans, classé dans la catégorie 3E¹⁸, qui représente environ 12 % de l'encours et était, au 31 décembre 2017, d'une durée résiduelle de 7 ans, 2 mois et 24 jours.

¹⁸ La formule de taux fait apparaître un multiplicateur allant jusqu'à 5.

Tableau 27 : Caractéristiques du prêt structuré

| Date de la 1 ^{ère} échéance | Montant initial | Capital restant dû au 31/12/2017 | Durée résiduelle | Type de taux | Taux |
|--------------------------------------|-----------------|----------------------------------|---------------------------|--|--|
| 25/03/2006 | 1 791 212,63 € | 866 335,95 € | 7 ans, 2 mois et 24 jours | Taux fixe à barrière sur Libor USD 12 mois | 2,69 % si Libor USD 12 mois < 6 % sinon Libor USD 12 M |

Source : tableau CRC à partir des données de la commune

La chambre incite la commune à suivre attentivement ce prêt structuré, ce que l'ordonnateur s'est engagé à faire. Il a également indiqué à la chambre qu'il envisageait de constituer une provision à hauteur du risque encouru, voire de rembourser ce prêt par anticipation.

3.3.1.3- Les garanties d'emprunts

L'état des emprunts garantis par la commune, tel qu'annexé aux documents budgétaires fait apparaître un capital restant dû de 251 577 € au 31/12/2016.

L'état fait apparaître uniquement des emprunts garantis pour des opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements réalisées par des organismes d'habitations à loyer modéré ou des sociétés d'économie mixte, ainsi que pour des opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements bénéficiant d'une subvention de l'Etat ou réalisées avec le bénéfice de prêts aidés par l'Etat ou adossés en tout ou partie à des ressources défiscalisées.

3.3.2- FDR, BFR, et trésorerie

Le fonds de roulement net global évolue constamment à la hausse au cours de la période, à l'exception de l'année 2015, année au cours de laquelle la commune a puisé dans ses réserves à hauteur d'1,8 M€ pour financer les travaux en cours sur la Halle des sports et de loisirs, et de l'année 2017.

Tableau 28 : Variation du Fonds de roulement net global - FRNG

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|---------------|-------------|-------------|
| Fonds de roulement net global | 3 348 260 € | 4 816 411 € | 5 301 298 € | 3 480 775 € | 6 701 359 € | 6 142 376 € |
| Variation du FRNG | | 1 468 151 € | 484 888 € | - 1 820 524 € | 3 220 584 € | - 558 983 € |

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

Entre 2012 et 2017, le cycle d'exploitation s'est toujours financé par lui-même, le besoin en fonds de roulement global restant négatif.

La commune dispose d'une trésorerie nette très importante, puisque celle-ci représente entre quatorze mois et deux ans en nombre de jours de charges courantes sur la période.

Tableau 29 : Evolution de la trésorerie nette au 31/12 (en €)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Fonds de roulement net global | 3 348 260 | 4 816 411 | 5 301 298 | 3 480 775 | 6 701 359 | 6 142 376 |
| - Besoin en fonds de roulement global | - 639 576 | - 165 586 | - 472 740 | - 919 468 | - 542 428 | - 689 188 |
| =Trésorerie nette | 3 987 836 | 4 981 997 | 5 774 038 | 4 400 243 | 7 243 787 | 6 831 564 |
| <i>en nombre de jours de charges courantes</i> | 431 | 568 | 577 | 449 | 722 | 660 |

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

L'importance du volume de trésorerie est confirmée par une analyse plus fine, sur la base de l'évolution mensuelle du compte courant de la commune auprès du Trésor (compte 515). Du mois de novembre 2016 à la fin de l'exercice 2017, le solde mensuel de trésorerie a oscillé entre 5,1 M€ et 7 M€.

4- LE CREMATORIUM DE LA BALME

Dans le cadre d'une enquête relative à la gestion des opérations funéraires, le contrôle a porté sur différents aspects de la gestion de ce champ de compétence de la commune.

4.1- La gestion des opérations funéraires par la commune

4.1.1- L'organisation des services en charge de la compétence et les moyens alloués

La commune de La Balme, qui n'a jamais été gestionnaire d'un service municipal de pompes funèbres, n'a pas adopté de règlement municipal des pompes funèbres¹⁹.

Un seul agent titulaire (adjoint administratif principal) exerçant ses fonctions à temps partiel (80 %) est chargé de l'état civil.

Le temps consacré aux questions en lien avec le funéraire représente 5 % du temps de travail total de l'agent. Le temps consacré à la gestion des dossiers de décès est estimé à 1 %²⁰ de son temps de travail, soit 1h30 par dossier. La commune enregistre très peu de décès sur son territoire, ce qui induit une très faible activité du service de l'état civil liée à ce type de dossiers.

Tableau 30 : Nombre de décès sur la période

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| Nombre total de décès d'habitants de La Balme | 24 | 21 | 26 | 21 | 25 | 31 |
| Dont nb de décès enregistrés sur la commune | 4 | 6 | 10 | 9 | 6 | 11 |

Source : chiffres communiqués par la commune

Il est à noter que l'article L. 2223-21-1 du CGCT prévoit que les opérateurs funéraires déposent en mairie des devis type. Selon les termes de cet article « *Les devis fournis par les régies et les entreprises ou associations habilitées doivent être conformes à des modèles de devis établis par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales. Les régies, entreprises et associations habilitées déposent ces devis, dans chaque département où elles ont leur siège social ou un établissement secondaire, auprès des communes où ceux-ci sont situés, ainsi qu'auprès de celles de plus de 5 000 habitants (...)* ». Les devis applicables aux prestations fournies par les opérateurs funéraires doivent être conformes à un modèle défini par un arrêté du 23 août 2010. La commune n'a pas été en mesure de produire ces devis.

¹⁹ Article L. 2223-21 du CGCT « *Dans le respect du règlement national des pompes funèbres, le conseil municipal peut arrêter un règlement municipal des pompes funèbres que doivent respecter les régies et les entreprises ou associations habilitées.* »

²⁰ Agent à temps partiel 80 %, soit 1285 heures par an. Temps de traitement d'un dossier de décès estimé à 1h30. Sur la période, une moyenne de 7,66 dossiers de décès à traiter par le service état civil (décès enregistrés sur la commune uniquement), soit 11h30 par an en moyenne, soit 0,9 % du temps de travail annuel de l'agent.

Par ailleurs, la chambre rappelle que la liste des opérateurs funéraires habilités doit être, selon les termes de l'article R. 2223-31 du CGCT, affichée « à la vue du public, dans le service d'état civil de la mairie et des mairies annexes ainsi que dans le local de conservation du ou des cimetières communaux, la liste des régies, entreprises, associations et de leurs établissements habilités à fournir les prestations du service extérieur des pompes funèbres. Cette liste est établie dans les conditions prévues à l'article R. 2223-71. Elle doit être communiquée par les services municipaux à toute personne sur simple demande ».

4.1.2- La problématique des vacations perçues à l'occasion de la surveillance de certaines opérations

Depuis la loi n° 2015-177 du 16 février 2015²¹ qui a modifié le CGCT (articles L. 2213-14 et L. 2213-15 du CGCT), les cas de surveillance des opérations funéraires donnant lieu à vacation au profit des fonctionnaires territoriaux (policiers municipaux ou gardes champêtres) qui les réalisent, ont été réduits à deux²², à savoir :

- ♦ la surveillance des opérations de fermeture et de scellement du cercueil lorsqu'il y a crémation ;
- ♦ la surveillance des opérations de fermeture et de scellement du cercueil lorsque le corps est transporté hors de la commune de décès ou de dépôt, si aucun membre de la famille n'est présent.

Seules les opérations de surveillance susmentionnées donnent droit à des vacations dont le montant, fixé par le maire après avis du conseil municipal, est compris entre 20 € et 25 € (article L. 2213-15 du CGCT). Lorsque la surveillance est effectuée par un élu, aucune vacation n'est due (article R. 2213-49 dernier alinéa). Ces vacations sont versées par les familles des défunts à la recette municipale (article L. 2213-15 CGCT). A la fin de chaque mois, le maire dresse, s'il y a lieu, un relevé comportant les vacations versées par les familles pendant le mois ainsi que la désignation des fonctionnaires ayant participé aux opérations de surveillance. Le maire délivre à la partie intéressée un bulletin de versement indiquant le détail des sommes à percevoir. Le relevé est transmis au receveur municipal qui verse, après émargement, l'intégralité du produit des vacations aux fonctionnaires intéressés (article R. 2213-50 CGCT).

La commune dispose de policiers municipaux qui effectuent la plupart des surveillances d'opérations funéraires. Quelques surveillances peuvent être réalisées par des élus en cas d'indisponibilité des fonctionnaires.

Au cours de la période, le montant des vacations funéraires fixé par le conseil municipal était de 25 €²³, avant d'être ramené à 20 € par délibération n° 2017-35 du 22 mai 2017. La chambre relève que les montants des vacations funéraires devraient faire l'objet d'une délibération spécifique, distincte de l'adoption des tarifs des services publics municipaux, et sans qu'il soit nécessaire de les fixer chaque année, si le montant reste inchangé.

²¹ LOI n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030248562&fastPos=1&fastReqlid=1998418056&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>.

²² Avant la réforme introduite en 2015, les opérations donnant lieu à surveillance obligatoire étaient les suivantes : les opérations de fermeture du cercueil lorsque le corps est transporté hors de la commune de décès ou de dépôt et dans tous les cas lorsqu'il y a crémation, ainsi que les opérations d'exhumation, de réinhumation et de translation de corps.

²³ Délibérations n° 2013-67, n° 2014-12, n° 2015-33, n° 2016-09, n° 2017-35.

Les vacances sont directement perçues auprès des familles par la Société Pompes Funèbres de la Balme, puis reversées à la commune. Le maire n'établit aucun relevé nominatif qui permettrait au trésorier de reverser les vacances aux fonctionnaires concernés. Depuis 2016, la commune a décidé de ne plus émettre de titres de recettes auprès de l'opérateur de pompes funèbres pour la perception des sommes correspondant aux vacances effectuées par les policiers municipaux²⁴.

Depuis le 1^{er} avril 2016, les sommes perçues par la SA pompes funèbres de La Balme auprès des familles sont ainsi encaissées sur un compte d'attente et ne sont plus reversées au budget communal. En fin d'instruction, le montant correspondant s'élevait à 9 590 €.

La directrice générale de la SA pompes funèbres de la Balme, qui est également directrice générale de la SA crématorium de la Balme, a adressé au maire un courrier en date du 12 mars 2018 lui faisant part de sa décision de ne plus percevoir le montant des vacances auprès des familles tant que la situation n'aura pas été régularisée.

La chambre relève que la situation actuelle constitue une irrégularité grave à laquelle il convient de mettre un terme.

Conformément aux préconisations de la chambre, la commune s'engage à émettre un titre de recette pour la perception des sommes consignées par la SA Pompes funèbres de La Balme. Elle envisage en outre de créer une régie de recettes pour la perception des vacances auprès des familles afin de régulariser la situation. Pour sa part, la SA Pompes funèbres de La Balme s'engage à reverser les sommes dès réception du titre de recettes et à se conformer aux modalités de perception des vacances que la commune mettra en place.

4.2- La gestion du crématorium et le fonctionnement du service

4.2.1- Présentation de l'équipement et du gestionnaire

Le crématorium de la Balme est situé 5, chemin des Vignes à La Balme-de-Sillingy. Sa création, initiée par le mouvement crémaliste associatif, a été autorisée par arrêté préfectoral du 20 octobre 1986. La première concession de service public accordée à la SA crématorium de la Balme date du 6 novembre 1986²⁵.

Le crématorium, qui comprend deux fours de crémation, fait partie d'un complexe funéraire qui regroupe, sur le même site, un hall d'accueil, une salle de cérémonie omniculture, une salle de préparation des corps, cinq salons funéraires, un columbarium et un jardin du souvenir.

²⁴ Le trésorier a alerté le maire sur l'obligation de reverser les vacances aux policiers municipaux.

²⁵ Selon les dispositions de l'article L. 2223-40 du CGCT, « les communes et les établissements publics de coopération intercommunale sont seuls compétents pour créer et gérer les crématoriums et les sites cinéraires. Les crématoriums et les sites cinéraires qui leur sont contigus peuvent être gérés directement ou par voie de gestion déléguée. Les sites cinéraires inclus dans le périmètre d'un cimetière ou qui ne sont pas contigus à un crématorium doivent être gérés directement. Lorsqu'un site cinéraire contigu d'un crématorium fait l'objet d'une délégation de service public, le terrain sur lequel il est implanté et les équipements qu'il comporte font l'objet d'une clause de retour à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale au terme de la délégation. Toute création ou extension de crématorium ne peut avoir lieu sans l'autorisation du représentant de l'Etat dans le département, accordée après une enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement et un avis de la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques. »

La société par actions simplifiées (SAS) du crématorium de la Balme, délégataire de la commune, a été créée le 26 novembre 2009. Sa création résulte de la volonté de séparer les activités relatives au crématorium de celles relevant du service extérieur des pompes funèbres. Son capital social est de 40 540 €, divisé en 2 027 actions de 20 €. Elle est détenue à 100 % par la société des pompes funèbres de la Balme, laquelle est habilitée pour l'exercice de plusieurs activités relevant du service extérieur des pompes funèbres²⁶. Les deux sociétés ont rencontré des difficultés financières importantes au cours de la période sous revue. Par jugements datés du 20 mai 2014 a été prononcée l'ouverture d'une procédure de redressement judiciaire pour la SAS crématorium de la Balme et la SA pompes funèbres de La Balme. Des plans de redressement d'une durée de dix ans ont été arrêtés pour les deux entités par deux jugements datés du 24 novembre 2015²⁷.

Le département de la Haute-Savoie compte deux autres crématoriums sur son territoire, gérés par les deux grands groupes privés qui se partagent l'essentiel du marché national dans ce secteur : le crématorium d'Annecy, dont la commune a confié la gestion à la société des crématoriums de France (FUNECAP groupe); le crématorium de Bonneville, ouvert en février 2014, qui dépend de la communauté de communes Faucigny Glières, et dont la gestion est déléguée à OGF. Le crématorium d'Annecy est distant d'environ 12 kms de celui de la Balme, celui de Bonneville de 40 kms.

Historiquement, les crémations se répartissaient entre le crématorium de la Balme et celui d'Annecy, qui ont été créés tous deux dans les années 80. La mise en service du crématorium de Bonneville en février 2014 a modifié l'équilibre en place.

Tableau 31 : Nombre de crémations – crématoriums de Haute-Savoie

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| nb de décès domiciliés | 4 750 | 5 093 | 5 057 | 5 166 | 5 476 | 5 520 |
| nb de personnes crématisées | 2 399 | 2 619 | 2 697 | NC | NC | NC |
| dont crématorium de la Balme | 905 | 975 | 988 | 721 | 840 | 838 |
| dont crématorium d'Annecy | 1 494 | 1 661 | 1 719 | 1 052 | 1 042 | 1 096 |
| dont crématorium de Bonneville | 0 | 0 | 0 | NC | NC | NC |

Source : préfecture de Haute-Savoie et crématorium de la Balme

Le tableau ci-dessus démontre que l'ouverture du crématorium de Bonneville, au mois de février 2014, a eu un impact significatif sur l'activité des deux autres crématoriums du département, l'activité du crématorium d'Annecy étant d'ailleurs plus lourdement impactée que celle du crématorium de la Balme. Il a été malheureusement impossible de recueillir les données relatives à l'activité du crématorium de Bonneville, pour les années 2014 à 2016, auprès de la préfecture de la Haute-Savoie²⁸. En 2017, le nombre total de crémations s'élèverait à 3 256, dont 76,4 % se répartissant à part quasi égale entre le crématorium de Bonneville (1 254) et le crématorium d'Annecy (1 234), la part restante étant assurée par le crématorium de la Balme (768).

La directrice générale de l'équipement estime que le nouveau crématorium de Bonneville a capté environ 20 % du chiffre d'affaires potentiel du crématorium de La Balme, ce qui explique une partie des difficultés financières rencontrées par la société.

²⁶ Voir liste des opérateurs funéraires habilités établie par la préfecture de Haute-Savoie à la date du 1^{er} décembre 2017.

²⁷ Pour la SAS crématorium et la SA pompes funèbres de la Balme-de-Sillingy.

²⁸ Ces données ne sont pas plus renseignées dans le rapport d'activité du Conseil national des opérations funéraires pour les années 2014-2016.

4.2.2- L'habilitation du gestionnaire et la conformité de l'équipement

L'article L. 2223-41 du CGCT prévoit que « *Les régies, entreprises ou associations gestionnaires d'un crématorium conformément à l'article L. 2223-40 sont soumises à l'habilitation prévue à l'article L. 2223-23. Les dispositions des articles L. 2223-26 et L. 2223-31 à L. 2223-34 leur sont applicables.* » L'habilitation prévue par cet article est délivrée par le préfet du département. Le défaut d'habilitation est sanctionné par les dispositions de l'article L. 2223-35 du CGCT : « *le fait de diriger en droit ou en fait une régie, une entreprise ou une association ou un établissement sans l'habilitation prévue aux articles L. 2223-23, L. 2223-41 et L. 2223-43 ou lorsque celle-ci est suspendue ou retirée en application de l'article L. 2223-25 est puni d'une amende de 75 000 euros (...).* »

Au cours de la période sous revue, le délégataire a été habilité²⁹ pour les activités suivantes : la gestion du crématorium, la fourniture des urnes funéraires, des plaques d'urnes cendriers et cave-urnes, la fourniture de personnel. Le délégataire est donc habilité en partie pour des activités relevant du service extérieur des pompes funèbres. La directrice du crématorium a cependant précisé à la chambre que la fourniture des urnes funéraires n'était pas assurée par la SAS crématorium de la Balme, mais par la SA pompes funèbres de la Balme, qui est également habilitée à ce titre.

Selon les dispositions de l'article D. 2223-109 du CGCT, au-delà des procédures de création ou d'extension, tout crématorium est soumis à une visite de conformité périodique par un organisme de contrôle accrédité et « *l'attestation de conformité de l'installation de crémation est délivrée au gestionnaire du crématorium par le directeur général de l'agence régionale de santé pour une durée de six ans, au vu de ce rapport de visite.* » Par ailleurs, le ou les fours de crémation font l'objet d'un contrôle tous les deux ans par un organisme de contrôle accrédité et « *les résultats de ce contrôle sont adressés au directeur général de l'agence régionale de santé qui a délivré l'attestation de conformité.* »

L'arrêté du 28 janvier 2010, qui succède à un arrêté du 29 décembre 1994, a fixé de nouvelles normes en matière de hauteur de cheminées des crématoriums et de quantités maximales de polluants contenus dans les gaz rejetés à l'atmosphère. Pour les crématoriums existants à la date de parution de l'arrêté, les quantités maximales de polluants contenus dans les gaz rejetés devaient a minima respecter les valeurs limites fixées dans une annexe 2 de l'arrêté, jusqu'à qu'une mise en conformité permette, avant le 28 janvier 2018, de respecter les valeurs limites de l'annexe 1, qui sont plus contraignantes.

Une attestation de conformité avait été délivrée par l'agence régionale de santé le 25 octobre 2005, dont la durée de validité courait jusqu'au 24 octobre 2011. Après cette date, la conformité de l'équipement n'avait plus été attestée, du fait de non conformités récurrentes des deux fours du crématorium. Une nouvelle attestation de conformité a été délivrée par l'ARS le 4 juin 2018 pour le four n° 1 jusqu'au 3 juin 2024. L'ordonnateur a en outre indiqué en réponse à la chambre que le four n° 2 n'était plus utilisé, ce qui n'est néanmoins pas corroboré par le délégataire dans sa réponse, ni par les constats de la chambre lors d'un contrôle sur place.

²⁹ Voir arrêtés préfectoraux des 2 décembre 2005, 22 novembre 2011, 17 octobre 2012, 25 février 2014.

4.2.3- L'organisation du service

4.2.3.1- *La structuration des lieux et la problématique de leur signalisation*

Les activités de la SAS crématorium de La Balme et de l'entreprise de pompes funèbres SA Pompes funèbres de La Balme sont situées en un même lieu géographique et se partagent un bâtiment unique. L'accès au crématorium et l'accès au funérarium sont cependant séparés et leurs adresses postales distinctes³⁰. Pour autant, le grand public n'est pas en mesure d'opérer cette distinction des activités lorsqu'il accède au complexe funéraire.

Le bâtiment du complexe funéraire abrite le funérarium (chambres funéraires et salons de recueillement, le hall d'exposition de la SA pompes funèbres, la salle de soin des corps et un local de stockage pour les articles de pompes funèbres) et le crématorium (salle de cérémonie omniculture, salle d'adieu, salle de présentation visuelle de l'introduction du cercueil, salle des fours, locaux techniques avec pulvérisateur de calcius³¹ et salle de dépôt des urnes, un hall d'accueil). Les accès au funérarium et au crématorium sont distincts. Les locaux techniques sont hors de la vue du public et ce dernier n'y a pas accès. Les locaux administratifs de la SAS crématorium et de la SA pompes funèbres sont confondus. La chambre relève cependant que l'accueil des familles se fait dans un hall unique.

Des aires de stationnement sont prévues pour chacune des deux activités du complexe funéraire. Toutefois, le parking dédié au public du crématorium (prévu par la convention de délégation en son article 1^{er}) ne permet pas l'accès au bâtiment pour les personnes à mobilité réduite qui doivent donc stationner sur le parking dédié au funérarium.

La SAS crématorium loue à la SA Pompes funèbres une partie des locaux contre un loyer mensuel de 4 000 € TTC, soit 48 000 € par an. La commune est informée de cette sous-location. Cette recette permet à la SAS crématorium de couvrir quasi intégralement le montant de la redevance contractuelle d'occupation du domaine public qu'elle verse à la commune (50 000 € par an).

La signalisation du crématorium est insuffisante sur les voies de circulation et aux abords de l'équipement. Le gestionnaire du crématorium a indiqué que le public éprouvait des difficultés à accéder aux lieux en raison du manque de panneaux indicateurs et a saisi la mairie de cette problématique. Des panneaux indicateurs du crématorium et des chambres funéraires ont été implantés en 2017 par les services de la communauté de communes Fier et Usse à l'intérieur de la zone d'activité relevant de sa compétence. En revanche, l'accès au crématorium depuis les sorties d'autoroute n'est, à la connaissance de la chambre, pas indiqué à ce jour.

Une solution conforme à la réglementation devra être recherchée avec chacun des gestionnaires des voiries à équiper. Consciente des difficultés du public pour accéder à l'équipement, la commune dit s'engager à apporter des solutions pour améliorer la signalisation du crématorium.

4.2.3.2- *Les moyens humains et le niveau de qualification du dirigeant et des salariés*

Aux côtés de la directrice, la société emploie un seul salarié en CDI en 2016 (agent de crémation – maître de cérémonie) après avoir occupé jusqu'à six salariés en 2011. Les difficultés financières de la société l'ont conduit à réduire son personnel. Elle s'appuie, pour les tâches administratives notamment, sur les salariés de la SA Pompes funèbres que cette dernière lui met à disposition.

³⁰ Adresse du crématorium : 5 chemin des Vignes ; Adresse du funérarium : 13 chemin des Vignes.

³¹ Permettant le broyage des fragments osseux à fin d'obtenir les cendres, et la récupération des métaux.

Le maître de cérémonie employé par la SAS crématorium dispose de l'équivalence de diplôme et la directrice a suivi la formation des dirigeants exigées par la réglementation.

4.2.3.3- *Les conditions d'accueil des familles*

Les conditions de propreté et d'aménagement des locaux accueillant le public sont globalement satisfaisantes.

Le crématorium a adopté son règlement intérieur le 19 juillet 2002 (modifié le 7 mars 2009), document annexé au contrat de délégation de service public. Il précise les conditions d'accueil des familles, les étapes et les modalités de la crémation des défunts ainsi que la destination et la conservation des cendres. Ce règlement intérieur n'a pas été approuvé par arrêté municipal, contrairement aux stipulations de l'article 28 de la convention de concession de service public.

La liste des opérateurs habilités dans le département est à la disposition du public dans les halls d'accueil mais lors de la visite des locaux, il a été relevé que le document n'était pas à jour des dernières modifications apportées par la préfecture de la Haute-Savoie. En réponse aux observations de la chambre, le gestionnaire du crématorium s'est engagé à opérer cette mise à jour. La chambre rappelle en outre que la liste des opérateurs habilités doit être affichée dans l'ensemble des locaux cités par les dispositions de l'article R. 2223-71 du CGCT.

Des plaquettes publicitaires du complexe funéraire de La Balme-de-Sillingy (SAS crématorium et SA Pompes funèbres) ainsi que des cartes de visite de ce même complexe sont disposées dans le hall d'accueil du crématorium. Cette exposition contrevient à l'interdiction posée par l'article R. 2223-72 du CGCT³². Le gestionnaire du crématorium veillera à retirer toute documentation de nature commerciale des locaux accessibles au public. Pour se mettre en conformité avec la réglementation, le délégataire indique avoir retiré les documents commerciaux de ses locaux.

4.2.3.4- *Le volume et le suivi de l'activité*

Sur la période de contrôle, le nombre de crémations est en baisse ainsi qu'en attestent les chiffres repris dans le tableau ci-dessous. Comme indiqué plus avant dans le rapport, la concurrence du crématorium de Bonneville, ouvert en février 2014, a contribué au repli de l'activité.

Le nombre annuel de crémations correspond aux crémations des corps des personnes décédées. La crémation des pièces anatomiques, des restes des personnes ayant fait don de leur corps à la science ou des fœtus n'est pas incluse dans ces chiffres.

Le gestionnaire ne dispose pas de tableaux de bords de suivi d'activité. Le nombre de crémations est déterminé à partir des seuls registres de crémations, tenus sur support papier et paraphés par le maire (cf. extraits des registres de crémation).

La chambre a relevé des différences entre le nombre de crémations déclaré à la commune et celui issu des registres de crémation.

³² « Les gestionnaires des équipements mentionnés à l'article R. 2223-68 doivent veiller à ce qu'aucun document de nature commerciale n'y soit visible, sous réserve des dispositions des articles R. 2223-71 et R. 2223-88. »

Tableau 32 : Evolution du nombre de crémations de corps

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| Nombre annuel de crémations déclaré à la commune | 905 | 958 | 978 | 736 | 835 | 819 |
| Nombre de crémations issu du registre de crémation | 905 | 975 | 988 | 721 | 840 | 838 |
| Différence entre le nombre de crémations déclaré et le nombre enregistré | 0 | - 17 | - 10 | + 15 | - 5 | - 19 |

Source : SAS crématorium de La Balme

L'examen des listes annuelles de crémation issues du logiciel de facturation a permis de vérifier le respect global des délais réglementaires de crémation suivant la date de décès posés par l'article R. 2213-35 du CGCT. Les dépassements de délai s'expliquent dans la plupart des cas par le rapatriement du corps d'un pays étranger ou le transfert depuis un autre département français.

Des registres spécifiques, sous format papier uniquement, sont tenus pour le suivi du délai de conservation des urnes en dépôt provisoire. Un registre concerne les urnes relevant de l'entreprise SA Pompes funèbres de La Balme et un autre les entreprises concurrentes. Le gestionnaire a indiqué à la chambre, lors de sa visite, que certaines urnes étaient conservées au dépôt provisoire au-delà du délai d'un an fixé par l'article L. 2223-18-1 alinéa 2 du CGCT, ce que confirme l'examen des registres de conservation des urnes (cf. extraits des registres PF La Balme et PF extérieures). Le règlement intérieur du crématorium (article 10 c) fixe à six mois le délai de conservation des urnes dans le local prévu à cet effet. Le gestionnaire n'adresse pas de courrier de mise en demeure dans les conditions fixées par l'article R. 2213-38 du CGCT et ne procède pas à la dispersion des cendres à l'expiration du délai de 30 jours suivant la réception de la mise en demeure par la personne qui a pourvu aux funérailles.

4.2.4- La récupération et la valorisation des métaux issus de la crémation

Jusqu'à fin 2016, les métaux issus de la crémation étaient récupérés par la société Excoffier en dehors de tout contrat conclu avec le gestionnaire du crématorium. La SAS Crématorium de la Balme percevait une rémunération forfaitaire de l'ordre de l'ordre de 70 € par an.

Depuis le 10 novembre 2016, un contrat a été conclu par le gestionnaire du crématorium avec la société OrthoMetals portant sur la collecte et le recyclage d'implants orthopédiques et autres résidus métalliques issus de la crémation. Le contrat prévoit la collecte des conteneurs de récupération des métaux au minimum une fois par an et le reversement à la SAS crématorium d'une partie des recettes tirées de la valorisation des métaux collectés, après déduction de frais administratifs. Le contrat est d'une durée de cinq ans.

Pour la période courant du 10 novembre 2016 au 28 mars 2017, le crématorium a reçu la somme de 10 660,80 € et la somme 7 737,38 € au titre de la période courant du 29 mars 2017 au 23 novembre 2017.

Les sommes sont intégrées dans les recettes tirées de l'activité du crématorium. Elles ne sont pas reversées à des associations ou des œuvres caritatives.

La SAS crématorium de La Balme n'a pas précisé les raisons pour lesquelles elle a tardé à conclure un contrat de récupération des métaux, ce qui l'a en outre privée d'une recette non négligeable. La chambre souligne néanmoins la démarche de régularisation initiée par le gestionnaire.

4.3- Le contrat de concession relatif au crématorium

Le recueil d'éléments fiables et exhaustifs relatifs au contrat de délégation de service public (DSP) passé entre la commune et la SAS crématorium de La Balme s'est avéré difficile, en l'absence, au sein de la commune, de dossier archivant les pièces relatives à la DSP et à son suivi.

Le contrat de concession en vigueur a été conclu le 17 décembre 2009 entre la commune et la société Crématorium de la Balme pour une durée de 20 ans. Un premier avenant, daté du 7 juin 2011, est intervenu pour modifier certaines clauses du contrat et permettre à la commune de garantir les emprunts souscrits par le délégataire. Un second avenant est en projet, visant à prolonger la durée du contrat de cinq ans, afin de prendre en compte les investissements nécessaires à réaliser par le concessionnaire pour mise aux normes des installations, conformément aux dispositions de l'arrêté du 28 janvier 2010 précité.

4.3.1- Le périmètre

Le service extérieur des pompes funèbres (SEPF) est défini par l'article L. 2223-19 du CGCT :
« *Le service extérieur des pompes funèbres est une mission de service public comprenant : 1° Le transport des corps avant et après mise en bière ; 2° L'organisation des obsèques ; 3° Les soins de conservation définis à l'article L. 2223-19-1 ; 4° La fourniture des housses, des cercueils et de leurs accessoires intérieurs et extérieurs ainsi que des urnes cinéraires ; 5° Alinéa supprimé 6° La gestion et l'utilisation des chambres funéraires ; 7° La fourniture des corbillards et des voitures de deuil ; 8° La fourniture de personnel et des objets et prestations nécessaires aux obsèques, inhumations, exhumations et crémations, à l'exception des plaques funéraires, emblèmes religieux, fleurs, travaux divers d'imprimerie et de la marbrerie funéraire. Cette mission peut être assurée par les communes, directement ou par voie de gestion déléguée. Les communes ou leurs délégataires ne bénéficient d'aucun droit d'exclusivité pour l'exercice de cette mission. Elle peut être également assurée par toute autre entreprise ou association bénéficiaire de l'habilitation prévue à l'article L. 2223-23. »*

Le SEPF peut être exercé par toute entreprise ou association bénéficiaire de l'habilitation préfectorale prévue à l'article L. 2223-23 du CGCT, les communes ou leurs délégataires ne bénéficiant d'aucun droit d'exclusivité pour l'exercer. En l'occurrence, la commune de La Balme-de-Sillingy n'a choisi ni d'exercer directement la mission de service public du SEPF, ni d'en déléguer la gestion.

En revanche, la création et la gestion des crématoriums, directement ou par voie de gestion déléguée, sont restées le monopole des communes et EPCI. La commune a, sur le fondement de l'article L. 2223-40 du CGCT, choisi de déléguer la gestion de son crématorium à la SA crématorium de La Balme.

L'objet de la délégation est défini à l'article 1^{er} du contrat.

Il s'agit de :

- ♦ « *l'extension du crématorium, du parking (...) et la fourniture des équipements de crématorium qui y sont associés (four, pulvérisateur et matériel nécessaire) ;*
- ♦ *l'agrandissement du jardin cinéraire traité comme arboretum ;*
- ♦ *la gestion et l'exploitation du crématorium dans le cadre d'un contrat de concession. »*

Il est à noter que le contrat, dans son préambule, entretient une confusion en indiquant que la commune a souhaité déléguer la gestion du service « *eu égard aux enjeux économiques et à une demande en constante progression pour un équipement faisant partie du service public extérieur des pompes funèbres (...).* » Cette rédaction est erronée puisque la gestion d'un crématorium ne fait pas partie du service extérieur des pompes funèbres, contrairement à la fourniture de personnel et des objets et prestations nécessaires aux crémations, comme rappelé plus haut (cf. article L. 2223-19 du CGCT).

4.3.2- Les travaux d'extension du crématorium

Les travaux d'extension à réaliser par le délégataire prévus dans le cadre de la convention³³, portent sur le crématorium, la chambre funéraire, le local consacré aux soins de conservation, le jardin cinéraire et le parking.

Le périmètre des travaux excède donc l'objet du service public délégué dans le cadre du contrat, à savoir la gestion et l'exploitation d'un équipement funéraire, le crématorium de la Balme. En effet, la gestion et l'utilisation des chambres funéraires, tout comme les soins de conservation, relèvent du service extérieur des pompes funèbres³⁴, qui n'est pas assuré en l'occurrence par la SAS crématorium de la Balme mais par sa maison mère.

Par ailleurs, si la gestion d'un site cinéraire contigu à un crématorium peut être déléguée³⁵, l'objet du contrat ne le prévoit pas en l'espèce. Pour ce qui concerne le hall d'accueil, comme pour les divers locaux techniques, ceux-ci sont partagés entre l'activité du crématorium et celle relevant des pompes funèbres. Enfin, l'extension du parking ne concerne qu'en partie l'activité relative au crématorium, puisque les clients de la SA pompes funèbres de La Balme-de-Sillingy utilisent également celui-ci.

L'équilibre économique du contrat a donc d'emblée été mal défini, en incluant des investissements ne relevant pas du service public délégué. Or, selon les termes de l'article L. 1411-2 du CGCT en vigueur au moment de la signature du contrat de DSP, « *Les conventions de délégation de service public ne peuvent contenir de clauses par lesquelles le délégataire prend à sa charge l'exécution de services ou de paiements étrangers à l'objet de la délégation.* » L'article 30 de l'ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession entrée en vigueur le 1^{er} avril 2016 confirme et élargit ce principe en prévoyant que : « *Le contrat de concession ne peut contenir de clauses par lesquelles le concessionnaire prend à sa charge l'exécution de services, de travaux ou de paiements étrangers à l'objet de la concession.* » En contrevenant à ce principe, le contrat a, dès l'origine, fait peser sur l'usager du service public du crématorium, par le biais des tarifs pratiqués, des charges indues, dénuées de contreparties.

Les éléments qui figurent en annexe au contrat de DSP ne permettent pas d'avoir une vision détaillée et une estimation chiffrée des travaux prévus. La chambre a demandé au délégataire de lui fournir le récapitulatif des travaux effectués. Le montant total des travaux s'élève à environ 1,4 M€ HT. Contrairement à ce qui était prévu initialement³⁶, les travaux ne se sont pas achevés fin 2010 mais courant 2012.

Le financement a été assuré principalement par des emprunts, dont deux emprunts hypothécaires de 611 k€, ce qui a impliqué que la commune autorise la constitution d'une hypothèque sur les biens objets de la concession³⁷.

³³ Cf. préprogramme de réaménagement annexé à la convention de DSP.

³⁴ Cf. article L. 2223-19 du CGCT précité.

³⁵ Cf. article L. 2223-40 du CGCT précité.

³⁶ Voir annexe à la convention relative au budget prévisionnel.

³⁷ Voir délibération du 2 mai 2011.

L'article 14 du contrat prévoyait qu'immédiatement après l'achèvement des travaux d'extension, il soit procédé à une réception des travaux contradictoire entre délégant et délégataire. Cette date de réception est celle qui permet de faire courir la durée de la concession en vertu de l'article 8. L'ouvrage devait également, aux termes de l'article 9, être classé dans le domaine public communal à la date d'établissement du procès-verbal contradictoire. Le procès-verbal de réception des travaux n'a pas été produit à la chambre, pas plus que la délibération de classement de l'ouvrage dans le domaine public communal. La commune n'a donc pas acté que les travaux avaient été effectués conformément aux termes du contrat et n'a pas classé l'ouvrage dans son domaine public. Le programme des travaux prévus incluait notamment un agrandissement du jardin funéraire existant, traité comme un arboretum, agrandissement qui n'a pas été réalisé.

4.3.3- Les travaux de mise en conformité des fours

Les travaux d'extension du crématorium n'ont pas permis de mettre en conformité les fours.

Dans le récapitulatif établi par le concessionnaire, sont mentionnés des travaux à hauteur de 120 865 € HT pour un « local four ». Ces travaux devaient permettre d'installer un système de filtration pour mise en conformité d'un four. Le concessionnaire a indiqué à la chambre que le local réalisé s'était finalement avéré trop petit pour accueillir un système de filtration. Ce local a été reconverti en garage.

Des travaux ultérieurs d'un montant d'environ 70 k€ HT³⁸, réalisés courant 2017, ont donc été nécessaires pour installer un système de filtration extérieur à l'un des fours. Le concessionnaire a signé le 20 janvier 2016 un contrat avec la société FMI Process, d'une durée de cinq ans, renouvelable par tacite reconduction par période d'un an, pour l'installation et la maintenance préventive et curative d'un système de filtration Cleanair Pack. Ce contrat représente une charge annuelle de 100 k€ TTC³⁹ pour le concessionnaire.

Le deuxième four n'a pas fait l'objet de travaux de mise aux normes. La responsable du crématorium a indiqué que ce four devrait être arrêté, le nombre de crémations inférieur à 1 000 par an ne nécessitant pas le fonctionnement des deux fours. Début mars 2018, ce four était néanmoins toujours en activité. La responsable du crématorium estime le coût des travaux nécessaires pour mettre en conformité le second four est estimé entre 500 et 600 k€ TTC, ce qui paraît inenvisageable en l'état actuel des finances de la société.

La chambre observe que la société a choisi, pour mettre en conformité son premier four, une solution d'urgence coûteuse. En effet, en 5 à 6 ans, le coût supporté sera égal au montant qui serait nécessaire pour mettre en conformité de façon durable un four.

En réponse à la chambre, le délégataire a rappelé que, compte tenu du placement de la SA crématorium de La Balme en redressement judiciaire et de la nécessité d'engager rapidement des travaux pour respecter l'échéance fixée au 28 janvier 2018, il lui avait été difficile de recourir à l'emprunt pour effectuer la mise en conformité du four n°1. Il reconnaît que la solution qui a été choisie, à savoir un contrat de location avec option d'achat, engendrera effectivement un surcoût par rapport à un financement bancaire classique, mais estime que ce surcoût reste « raisonnable ».

³⁸ Construction d'un mur d'encrochement et travaux d'aplanissement de la dalle notamment.

³⁹ Sur la base d'un loyer de 6 390 € TTC + 30 € TTC par crémation réalisée.

4.3.4- L'équilibre économique du contrat

4.3.4.1- La tarification

Selon l'article 40 du contrat, le concessionnaire doit adresser tous les ans à la commune, avant le 15 octobre, la liste des tarifs de la crémation et des conditions de service pour l'année à venir, la collectivité délibérant expressément pour leur application. Une annexe 11 au contrat établit la liste des tarifs concernés.

Par ailleurs, l'article 42 relatif à l'indexation des tarifs prévoit qu'au 1^{er} janvier de chaque année, les tarifs soient révisés annuellement par application d'une formule assise sur des indices INSEE⁴⁰.

Les dispositions prévues au contrat n'ont pas été respectées par les parties.

Le concessionnaire affirme avoir adressé chaque année à la commune la liste des tarifs pour approbation. Cette transmission n'a cependant pas toujours fait l'objet de courriers, qui auraient permis de savoir à quelle date cette liste a été communiquée. La commune n'a pu retrouver dans ses archives qu'un seul courrier, daté du 30 août 2016. Au demeurant, ce courrier est un simple courrier d'information du délégant, puisque le délégataire y fait état d'une augmentation des tarifs à compter du 1^{er} juillet 2016, et ce, avant toute approbation par le délégant. En l'espèce, la règle posée par l'article 40 de la convention, qui prévoit une transmission annuelle de la liste des tarifs de la crémation et des conditions de service, avant le 15 octobre, pour l'année à venir, n'est pas respectée.

La commune n'a quant à elle jamais adopté par délibération en conseil municipal les tarifs appliqués par le délégataire préalablement à leur entrée en vigueur. Le concessionnaire a confirmé que les tarifs avaient évolué en fonction de décisions prises par la société, sans référence à la formule d'indexation prévue au contrat.

La chambre rappelle qu'aux termes de l'article L. 2121-29 du CGCT, « *le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* » et qu'il résulte de ces dispositions qu'il n'appartient qu'au conseil municipal d'établir le tarif d'un service public communal. Lorsqu'un service public communal a fait l'objet d'une délégation de service public, la détermination du prix du service ne peut être laissée à la discrétion du délégataire⁴¹.

Sur la base des éléments transmis par le délégataire, il a été possible d'établir que l'évolution du tarif de la crémation adulte est de 22 % sur la période 2011-2017. Le prix de la prestation de base incluant la crémation, la location de la salle d'adieu et la taxe municipale de crémation passe de 541 à 690 € sur la période, soit une hausse d'environ 28 %.

Tableau 33 : Evolution des tarifs crémation adulte – en € TTC

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Evolution |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-----------|
| Crémation adulte | 490,00 | 501,00 | 536,00 | 549,00 | 549,00 | 579,00 | 599,00 | 22 % |
| Salle d'adieu | 45 | 47 | 50 | 65 | 70 | 70 | 70 | 56 % |
| Taxe municipale de crémation (+ redevance à c/ de 2013) | 5,5 | 5,5 | 20,5 | 20,5 | 20,5 | 20,5 | 20,5 | |
| Coût total prestation de base | 540,50 | 553,50 | 606,50 | 634,50 | 639,50 | 669,50 | 689,50 | |

Source : documents transmis par le délégataire

⁴⁰ $P = 0.15 P_o + 0.85 P_o ((0.40 S / S_o) + (0.20 CPF35 / CPF 35o) + (0.40 FSD1 / FSD1))$.

⁴¹ Voir notamment sur ce sujet l'arrêt rendu par la Cour administrative d'appel de Lyon, 20 mai 1999, SA Comalait industries, req. N°95LY00795.

Il est à noter que, depuis 2013, et de sa propre initiative, le délégataire facture à l'utilisateur, en plus de la taxe municipale de crémation, une redevance municipale à hauteur de 15 € par opération de crémation. Il s'agit, selon le délégataire, de répercuter sur l'utilisateur une partie de la redevance qu'il doit lui-même payer à la commune. Or l'équilibre économique initial de la délégation, tel que défini, prévoit que les tarifs pratiqués intègrent l'ensemble des charges supportées par le délégataire, y compris la redevance payée au délégant.

L'examen de factures a par ailleurs révélé que diverses remises sont accordées par la société. Il s'agit en premier lieu d'une remise de 10 % accordée aux adhérents des associations crématoristes de l'Ain et des deux Savoie⁴². En second lieu, la société accorde des remises à certaines entreprises de pompes funèbres, afin que celles-ci continuent à utiliser le crématorium de la Balme et ne se reportent pas sur des crématoriums concurrents⁴³.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à faire adopter chaque année, par le conseil municipal, les tarifs du service public délégué de crémation, préalablement à leur entrée en vigueur.

4.3.4.2- La taxe de crémation

Selon l'article 44 du contrat, le concessionnaire verse une taxe de 5,50 € à la commune par crémation réalisée.

L'article L. 2223-22 du CGCT prévoit que « Les convois, les inhumations et les crémations peuvent donner lieu à la perception de taxes dont les tarifs sont votés par le conseil municipal. Dans ces tarifs, aucune surtaxe ne peut être exigée pour les présentations et stations dans un lieu de culte. » Ces taxes permettent de financer les dépenses engagées pour l'inhumation des personnes dépourvues de ressources suffisantes. Elles constituent des prélèvements de nature fiscale et les recettes qu'elles génèrent doivent être inscrites dans la section de fonctionnement du budget de la commune.

La commune procédait chaque année, au cours de la période sous revue, à l'adoption du montant de la taxe de crémation, dans le cadre de la délibération annuelle fixant les tarifs municipaux⁴⁴. S'agissant d'une recette de nature fiscale et non d'un tarif municipal, et suite aux observations de la chambre, une délibération spécifique a été prise le 29 mars 2018 par le conseil municipal pour instaurer une taxe de crémation et en fixer le montant.

Tableau 34 : Produit de la taxe de crémation (en €)

| 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Total |
|-----------|-----------|---------|-----------|-----------|---------|---------|----------|
| 4 977,5 € | 5 362,5 € | 5 885 € | 4 163,5 € | 5 021,5 € | 4 169 € | 4 136 € | 33 715 € |

Source : commune

La taxe de crémation constituant un prélèvement de nature fiscale, celle-ci ne peut être recouvrée que par un comptable public et non par un opérateur privé.

⁴² Voir par exemple factures n°003604 établie le 16/02/2012 et facture n°004264 établie le 29/08/2012.

⁴³ Voir par exemple factures n°005995 établie le 05/04/2014 et facture n°009187 établie le 30/11/2017.

⁴⁴ Voir pour exemple la délibération fixant les tarifs municipaux 2016.

En effet, si l'article L. 1611-7-1 du CGCT prévoit que les collectivités et leurs établissements publics peuvent, après avis conforme de leur comptable public et par convention écrite, confier à un organisme public ou privé l'encaissement « *d'autres produits et redevances du domaine dont la liste est fixée par décret* » ou encore « *du revenu tiré des prestations assurées dans le cadre d'un contrat portant sur la gestion du service public de l'eau, du service public de l'assainissement ou de tout autre service public dont la liste est fixée par décret* », les taxes funéraires n'entrent pas, aux termes de l'article D. 1611-9 du CGCT, dans la liste des recettes dont les collectivités territoriales peuvent à ce jour confier l'encaissement à un organisme privé.

Sur ce point, l'ordonnateur a répondu à la chambre que le mode de recouvrement de la taxe serait modifié et s'est rapproché du trésorier municipal pour étudier les modalités pratiques de cette mise en œuvre.

4.3.4.3- La redevance payée par le délégataire

Selon les dispositions de l'article 44 du contrat, le concessionnaire est redevable d'une redevance à verser par la commune sur le fondement tiré de l'exploitation du service et de la mise à disposition du terrain.

Le montant en est fixé comme suit :

- ♦ année 1 :40 k€ + 3 % du chiffre d'affaires ;
- ♦ années 2 et 3 :45 k€ + 3 % du chiffre d'affaires ;
- ♦ de la 4^{ème} à la 8^{ème} année incluse :50 k€ + 3 % du chiffre d'affaires ;
- ♦ à compter de la 9^{ème} année :55 k€ + 3 % du chiffre d'affaires.

Il est également prévu que la redevance fixe soit indexée dans les mêmes conditions que les tarifs, ce qui n'a jamais été fait.

Sur la période 2011-2016, les montants effectivement perçus par la commune ont été les suivants :

Tableau 35 : Redevance délégataire – montants encaissés par la commune

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| RODP | 45 575 € | 50 000 € | 50 000 € | 50 000 € | 50 000 € | 50 000 € |
| Redevance d'exploitation | 13 590 € | 13 523 € | 12 245 € | 0 € | 6 838 € | 12 876 € |
| Total | 59 165 € | 63 523 € | 62 245 € | 50 000 € | 56 838 € | 62 876 € |

Source : comptes administratifs de la commune

Il n'a pas été possible d'obtenir de la part de la commune les éléments ayant fondé le calcul de la part fixe de la redevance, qui correspond à une redevance d'occupation du domaine public. Pour ce qui est de la redevance liée à l'exploitation du service, celle-ci est assise sur un pourcentage du chiffre d'affaires, sans que les conditions de calcul de ce chiffre d'affaires aient été contractuellement précisées.

En effet, le chiffre d'affaires, tel que calculé, comprend le produit des crémations, de la location de la salle de cérémonie, du columbarium, de diverses prestations, et de la dispersion des cendres dans le jardin du souvenir, diminué de la réduction accordée aux associations crématisantes, de la refacturation du loyer à la SA pompes funèbres de la Balme, de la location du columbarium et des dons reçus. Si l'on compare ce chiffre d'affaires au chiffre d'affaires net déclaré dans les comptes sociaux de l'entreprise, la différence représente un manque à gagner pour la commune qui oscille, selon les exercices considérés, entre 500 et 7 000 €. Le calcul effectué est cependant transmis chaque année à la commune, qui valide donc tacitement le montant de la redevance d'exploitation.

La chambre rappelle que la loi prévoit que les montants et les modes de calcul des droits d'entrée et des redevances versées par le délégataire à la collectivité délégante doivent être justifiés dans les conventions⁴⁵, faute de quoi ces prélèvements sont illégaux⁴⁶, et invite les parties à préciser ces éléments dans le cadre d'un avenant au contrat.

L'ordonnateur a fait savoir à la chambre que ce point serait à l'ordre du jour des discussions à engager avec le délégataire, qui porteront plus largement sur l'équilibre économique du contrat.

4.3.4.4- Le compte d'exploitation prévisionnel

Le contrat contient en annexe un compte d'exploitation prévisionnel (CEP) établi sur 20 ans, soit sur la durée totale de la délégation de service public.

Les parties au contrat n'ont pas effectué de suivi de ce CEP, pour rapprocher les prévisions des résultats de la société, et expliquer les éventuels écarts. Par ailleurs, ce CEP n'a jamais été révisé par avenant au cours de la période sous revue, alors que différents événements auraient pu mériter une révision (difficultés financières de la société, ouverture d'un équipement concurrent sur le territoire, mise aux normes des fours non anticipée).

Il s'avère que le résultat d'exploitation réel dégagé par la société a toujours été inférieur au résultat d'exploitation prévisionnel.

Tableau 36 : Résultat prévisionnel / réel

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Résultat d'exploitation prévi | 51 277 € | 99 223 € | 114 021 € | 143 671 € | 151 780 € | 169 890 € |
| Résultat d'exploitation réel | - 31 164 € | 22 331 € | 50 353 € | - 34 077 € | 35 935 € | 53 536 € |
| Différentiel | - 82 441 € | - 76 892 € | - 63 668 € | - 177 748 € | - 115 845 € | - 116 354 € |
| Résultat net prévi | - 72 468 € | - 45 014 € | - 17 323 € | 12 783 € | 21 497 € | 30 650 € |
| Résultat net réel | - 63 172 € | - 44 405 € | - 21 075 € | - 90 937 € | 6 003 € | 3 317 € |
| Différentiel | 9 296 € | 609 € | - 3 752 € | - 103 720 € | - 15 494 € | - 27 333 € |

Source : CEP annexé à la convention et comptes du délégataire

Cette situation s'explique essentiellement par l'évolution du nombre des crémations, qui n'a pas été conforme aux prévisions.

Tableau 37 : Nombre de crémations prévisionnel / réel

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Evolution |
|-----------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|------------------|------------------|-----------|
| Prévisionnel | | | | | | | |
| Nb de crémations | 1 000 | 1 050 | 1 100 | 1 150 | 1 170 | 1 190 | 19 % |
| Prix HT | 460 | 470 | 480 | 490 | 490 | 490 | 7 % |
| Total produits en € HT (1) | 460 000 | 493 500 | 528 000 | 563 500 | 573 300 | 583 100 | 27 % |
| Réalisé | | | | | | | |
| Nb de crémations | 905 | 958 | 978 | 736 | 835 | 819 | - 10 % |
| Prix HT | 417 | 417 | 457 | 482 | 482 | 499 | 20 % |
| Total produits en € HT (2) | 377 385 | 399 486 | 446 946 | 354 752 | 402 470 | 408 681 | 8 % |
| Total (2) - (1) | - 82 615 | - 94 014 | - 81 054 | - 208 748 | - 170 830 | - 174 419 | |

Source : CEP annexé à la convention et comptes du délégataire

⁴⁵ Voir article L. 1411-2 du CGCT en vigueur jusqu'au 1^{er} avril 2016 et article 31 de l'ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession.

⁴⁶ Cf. Conseil d'Etat, 14 janvier 1998, n° 161091.

Alors que le CEP prévoyait une hausse de près de 20 % du nombre de crémations entre 2011 et 2016, celui-ci a baissé de 10 % sur la même période.

Le concessionnaire a en outre pratiqué des tarifs inférieurs à ceux qui étaient prévus jusqu'en 2016, ce qui a généré une perte de 112 k€ sur les trois premiers exercices. La hausse des tarifs HT (+ 20 %), bien supérieure à celle qui était prévue dans le CEP (+ 7 %), n'a pas permis de retrouver un niveau de produits HT conforme aux prévisions. En effet, entre 2011 et 2016, les produits HT ont augmenté de 8 %, alors que le CEP anticipait 27 % d'augmentation.

La chambre a calculé que, pour atteindre le montant prévisionnel des produits fixé dans le CEP, le délégataire aurait dû augmenter les tarifs de 40 % sur la période, ce qui aurait vraisemblablement eu un effet d'éviction auprès de la clientèle, celle-ci se reportant sur des crématoriums concurrents. En 2016, le prix d'une crémation adulte aurait dans cette hypothèse atteint 712 € HT, soit 854 € TTC.

Au cours de la période, la rentabilité de l'exploitation a été très variable :

Tableau 38 : Résultat d'exploitation / CA HT

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---------------------------------------|----------|---------|---------|----------|---------|---------|
| Résultat d'exploitation (1) | - 31 164 | 22 331 | 50 353 | - 34 077 | 35 935 | 53 536 |
| CA HT (2) | 450 758 | 491 040 | 514 074 | 443 875 | 478 080 | 490 433 |
| Profitabilité = (1) / (2) *100 | - 7 % | 5 % | 10 % | - 8 % | 8 % | 11 % |

Source : comptes sociaux du délégataire

Si l'on considère le résultat net (qui inclut notamment le résultat financier et le résultat exceptionnel) et non plus le résultat d'exploitation, la profitabilité est négative au cours des quatre premiers exercices, et très légèrement positive à compter de 2015. Elle reste en deçà des indicateurs prévisionnels du secteur⁴⁷. Le montant des charges financières supportées par la société explique en grande partie cette différence.

Tableau 39 : Résultat net / CA HT

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---------------------------------------|----------|----------|----------|----------|---------|---------|
| Résultat net (1) | - 63 172 | - 44 405 | - 21 075 | - 90 937 | 6 003 | 3 317 |
| CA HT (2) | 450 758 | 491 040 | 514 074 | 443 875 | 478 080 | 490 433 |
| Profitabilité = (1) / (2) *100 | - 14 % | - 9 % | - 4 % | - 20 % | 1 % | 1 % |

Source : comptes sociaux du délégataire

Les deux parties sont aujourd'hui dans une impasse, car elles ne parviennent pas à définir précisément les conditions de l'avenant n° 2, censé permettre de réaliser les travaux de mise en conformité d'un four. La chambre n'a pu obtenir aucune estimation précise du montant chiffré des travaux envisagés ni d'indication sur leur périmètre exact (le projet d'avenant évoque un montant de l'ordre de 600 000 € et fait référence à une annexe technique qui n'existe pas). Dans ces conditions, la prolongation du contrat pour une durée de cinq ans n'est à ce jour justifiée par aucun élément objectif.

La chambre estime nécessaire que le délégant et son délégataire effectuent une remise à plat globale des termes du contrat avant d'envisager tout nouvel avenant. En réponse, l'ordonnateur a indiqué à la chambre qu'il envisageait de solliciter l'expertise d'un assistant à maîtrise d'ouvrage.

⁴⁷ Selon une étude réalisée par le cabinet Precepta, cette profitabilité est évaluée à 3,6 % pour 2017.

En tout état de cause, un avenant ne peut intervenir que dans le respect des principes posés l'ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession et son décret d'application du 1^{er} février 2016⁴⁸, qui définissent les conditions dans lesquelles un contrat de concession peut être modifié, sans remise en concurrence de celui-ci.

4.3.5- Le contrôle exercé par la commune

4.3.5.1- *La commission des usagers et le comité de pilotage*

Le contrat prévoit diverses instances de concertation et pilotage qui ne se sont pas réunies au cours de la période sous revue.

C'est d'abord le cas pour la commission des usagers, composée de représentants de la commune et du concessionnaire, de membres d'associations crématistes du département et de consommateurs, dont l'article 33 du contrat prévoit la possible mise en place.

Il en est de même pour le comité de pilotage réunissant des représentants de la commune et du concessionnaire, prévu à l'article 45, qui, selon les termes du contrat, doit se réunir tous les ans « *afin d'examiner les comptes d'exploitation et les rapports annuels tels qu'ils résulteront des opérations réalisées pendant cette période et faire le point sur tous les éléments inhérents au service public concédé.* »

L'absence de ces instances a contribué, au cours de la période sous revue, au défaut de suivi des éléments essentiels du contrat comme de la qualité du service rendu aux usagers.

En réponse aux observations de la chambre, le conseil municipal a mis en place début juillet 2018 le comité de pilotage prévu au contrat de concession et y a désigné ses représentants.

4.3.5.2- *La commission de contrôle des comptes*

L'article R. 2222-3⁴⁹ du CGCT prévoit que, dans les communes ou établissements ayant plus de 75 000 € de recettes de fonctionnement, une commission de contrôle des comptes des entreprises liées aux communes ou établissements par des conventions de gestion des services publics soit instituée.

Cette commission, qui n'existait pas au cours de la période sous revue, a été mise en place par le conseil municipal début juillet 2018 pour répondre à l'observation de la chambre.

4.3.5.3- *Le rapport annuel du délégataire*

L'obligation de production d'un rapport annuel du délégataire avant le 1^{er} juin était posée par les articles L. 1411-3 et R. 1411-7 du CGCT en vigueur jusqu'au 1^{er} avril 2016. Le principe d'un rapport annuel à produire avant le 1^{er} juin est maintenu par les articles 52 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession et 33 du décret d'application n° 2016-86 du 1^{er} février 2016, même si la teneur du rapport est légèrement modifiée. Le délégant doit, dès la communication du rapport, mettre son examen à l'ordre du jour de la plus prochaine réunion de l'assemblée délibérante qui en prend acte⁵⁰.

⁴⁸ Voir en particulier les articles 36 et 37 du décret.

⁴⁹ Selon l'article R. 2222-3 du CGCT « *Dans toute commune ou établissement ayant plus de 75 000 € de recettes de fonctionnement, les comptes mentionnés à l'article R. 2222-1 sont en outre examinés par une commission de contrôle dont la composition est fixée par une délibération du conseil municipal ou du conseil de l'établissement.* »⁴⁹

⁵⁰ Article L. 1411-3 du CGCT.

Le contrat de concession prévoit, quant à lui, que le concessionnaire présente à la commune, avant le 1^{er} juin de chaque année, ses comptes, accompagnés d'un compte rendu technique et d'un compte rendu financier⁵¹.

Au cours de la période sous revue, le délégataire n'a pas produit à la commune un rapport annuel conforme aux exigences posées par la réglementation⁵², non plus qu'aux termes du contrat de concession en vigueur. Jusqu'en 2015, seuls les comptes du délégataire ont été produits à la commune. Pour les années 2015 et 2016, un rapport d'activité a été adressé au délégant, dans des délais qui ne sont pas connus. Ces rapports d'activité ne sont cependant pas conformes aux exigences posées par la réglementation et ne contiennent en particulier aucun inventaire des biens de la concession, aucun suivi du programme de renouvellement des biens et immobilisations nécessaires à l'exploitation du service, ni aucune analyse de la qualité des ouvrages ou des services qui soit appuyée sur des indicateurs définis en concertation avec le délégant.

En outre, les deux rapports communiqués par le concessionnaire n'ont jamais été mis à l'ordre du jour du conseil municipal pour que celui-ci puisse en prendre acte.

La chambre invite le délégant et son délégataire à se rapprocher pour définir en concertation, et en conformité avec la réglementation en vigueur, le contenu du rapport à transmettre chaque année par le délégataire avant le 1^{er} juin. La commune doit par ailleurs prévoir l'examen dudit rapport annuel lors de la plus proche réunion du conseil municipal, afin d'assurer une information transparente de l'assemblée délibérante, comme de tout usager et citoyen, sur les éléments essentiels de suivi de l'exploitation du service qu'elle a choisi de déléguer.

Le délégant et son délégataire ont indiqué en réponse à la chambre qu'ils veilleraient désormais à ce que la date de transmission et le rapport annuel du délégataire soient conformes aux exigences légales, et à ce que celui-ci soit présenté en conseil municipal pour son information.

⁵¹ Voir articles 46, 47 et 48 du contrat.

⁵² Qu'il s'agisse des dispositions avant ou après l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 29 janvier 2016 et de son décret d'application.

LA BALME DE SILLINGY
Haute-Savoie

Mairie de La Balme de Sillingy
13 route de Choisy, BP 44
74331 La Balme de Sillingy

Affaire suivie par : Anne-Lise BAILLARD
Mail : mairie@labalmedesillingy.fr
Nos réf : FD/ALB/BT-2018/058

CRC Auvergne, Rhône-Alpes

KAR A181548 KJF

Service Financier
Tél : 04 50 68 .89.02.
factures@labalmedesillingy.fr

09/10/2018

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
124 boulevard Vivier-Merle
CS 23624
69503 LYON CEDEX 3

La Balme de Sillingy, le 8 octobre 2018

LRAR N° 1A 148 357 1364 6

Objet : réponse à votre lettre du 07 septembre 2018 sous la référence KAR D182739 KJF.

Madame la Présidente,

Par la présente, je fais suite à votre courrier du 07 septembre courant par lequel vous nous transmettez votre rapport d'observations définitives concernant la gestion de la commune de La Balme de Sillingy au cours des exercices 2011 à 2017.

En application de l'article L.243-5 du code des juridictions financières, j'adresse ci-après une réponse écrite à votre rapport d'observations définitives ainsi qu'aux recommandations qui y sont incluses. Pour une meilleure lecture et compréhension de la réponse, celle-ci reprend la numérotation des titres et sous-titres de votre rapport.

2- La gestion budgétaire et la fiabilité des comptes

- 2.2.9. : La commune a effectivement procédé à l'inscription d'une provision dès le risque d'irrecouvrabilité constaté pour le Crématorium (octobre 2015) pour un montant de 31 805,55 €. La provision a fait l'objet d'un ajustement par l'inscription d'un complément de provision portant le montant global de provision à 37 980,55 € en 2016. Des règlements sont intervenus en 2016 et 2017 pour un montant total de 8 345,20 €. La reprise de provision n'a pas été réalisée en 2016 et 2017 en raison de la non communication de l'échéancier de règlement et des versements par le mandataire liquidateur. La commune va procéder à la reprise de provision d'un montant de 8 345,20 € lors de la séance de conseil municipal de novembre 2018.

Nous précisons que le chiffre annoncé dans le rapport de 44 610,20 € comprend tous les versements réalisés par le Crématorium depuis janvier 2014, soit avant la mise en redressement judiciaire (20 mai 2014) et ne correspond donc pas au montant de provision à reprendre.

3- La situation financière

- 3.1.2.1. : Les taux de fiscalité sont inchangés depuis 2010 et non 2012. L'augmentation du produit des ressources fiscales entre 2012 et 2017 s'explique par la réforme de la TP en 2010 et le dynamisme fiscal lié à l'augmentation de la population.



Mairie de La Balme de Sillingy
13 route de Choisy, BP 44
74331 La Balme de Sillingy

Service Financier
Tél : 04 50 68 89.02.
factures@labalmedesillingy.fr

- 3.3.1.1. : Bien que la mobilisation d'emprunts paraisse prématurée, l'équilibre du budget à venir (2017) nécessitait a priori ces emprunts. Ils ont été contractés aux taux les plus bas jamais connus. Personne n'étant capable d'anticiper la remontée des taux, c'était une décision à prendre et sans risque. A noter que ces emprunts ont été scindés en deux parties dans l'objectif notamment d'en rembourser un des deux si nécessaire, sans aucune pénalité.

- 3.3.1.2. : Concernant ce prêt structuré dont nous avons hérité en arrivant en 2008, le capital restant dû n'est plus que de 670 000€. Chaque année le prêteur a obligation de nous faire une proposition de sécurisation de ce prêt. Et chaque année la proposition s'améliore. La dernière en date coûterait à la commune 25 000€ d'intérêts supplémentaires à répartir sur les 7 années à venir. Nous réfléchissons donc à la suite à donner, sachant qu'à ce jour ce prêt structuré à 2.69% nous a permis **d'économiser 235 000€** d'intérêts comparés au prêt qui nous aurait été consenti au taux fixe d'origine de 4.15% en 2006.

4- Le crématorium

- Synthèse du début de rapport - éléments concernant le crématorium :

« La commune n'approuve pas les tarifs pratiqués »

Certes les tarifs n'ont pas été approuvés ou même discutés en conseil, mais la commune a participé aux réunions de présentation des comptes de la société à l'origine de l'évolution des tarifs surtout avant la période de redressement judiciaire de mai 2014 à septembre 2015.

« Elle n'a pas exigé la communication du rapport annuel du délégataire » :

La production des comptes a été systématiquement demandée chaque année sauf pendant la période de redressement. Ceux-ci ont toujours été fournis sans qu'ils soient systématiquement assortis d'un rapport annuel dans la forme requise que nous ne connaissions pas.

« Elle n'a pas mis en place les instances de pilotage et de contrôle prévues par le contrat » :

Au contraire des instances de pilotage ont été mises en place et ont effectué un travail conséquent et adapté pour suivre le compte d'exploitation prévisionnel et analyser les dérives de gestion. Ce comité de pilotage n'a pas fait l'objet d'une désignation dans les règles prévues mais a bien été nommé par le maire en personne. Il s'agissait de messieurs Mort et Martin jusqu'en mars 2014 puis de messieurs Mort et Lorenter à partir d'avril 2014. Lors du conseil municipal du 2 juillet 2018, nous avons mis en place le comité de pilotage et la commission de contrôle de manière officielle.

Nous avons fourni à la chambre des documents attestant de ce travail qui consistaient à pointer la dérive des charges salariales. Nous avons démontré à la directrice du crématorium et à son CA que les efforts demandés pour le redressement financier étaient facilement soutenables eu égard au niveau très élevé des rémunérations servies.

Nous notions alors qu'il était grand temps de mettre en œuvre les recommandations de leur comptable (Arnaud Bollusset) établies dans ses prévisions budgétaires qui notait le dérapage de la masse salariale.

Mais la gestion du crématorium est de droit privé et nous ne pouvions que donner des conseils.

LA BALME DE SILLINGY
Haute-Savoie

Mairie de La Balme de Sillingy
13 route de Choisy, BP 44
74331 La Balme de Sillingy

Service Financier
Tél : 04 50 68 .89.02.
factures@labalmedesillingy.fr

Nous aurions eu plusieurs fois la possibilité de résilier le contrat pour non-respect du contrat de DSP. Outre les menaces sociales (les repreneurs ne souhaitent pas reprendre le personnel), nous avons également la menace de devoir payer la caution des prêts consentis au crématorium (1.2 millions €).

Nous avons préféré miser sur un revirement de gestion qui nous paraissait possible.

Depuis le redressement judiciaire et compte tenu du travail et des rapports du mandataire judiciaire, la gestion du crématorium s'est rétablie. Et le plan de redressement court jusqu'en novembre 2025. Aujourd'hui nous affirmons que nous nous sommes vraiment donnés les moyens de piloter notre relation au mieux avec le crématorium.

« La chambre estime nécessaire que le délégant et son délégataire effectuent une remise à plat globale des termes du contrat avant d'envisager tout nouvel avenant » :

Une rencontre avec la directrice du Crématorium en présence de nos conseils respectifs a déjà été organisée afin d'éclaircir un certain nombre d'éléments. D'autres suivront. Un avenant nous paraît indispensable et nous prendrons l'attache d'un spécialiste afin de nous accompagner dans l'analyse financière de la délégation. Des ajustements seront certainement proposés mais une remise à plat globale des termes du contrat ne nous paraît pas aussi nécessaire que la chambre le souligne.

- 4.3.4.3- : La redevance payée par le délégataire :

Au regard des difficultés financières de l'exploitant, nous n'avons pas jugé opportun d'appliquer une augmentation supplémentaire de la redevance.

La mise en place du contrat remonte à 2009, il ne nous est aujourd'hui pas possible de reprendre les éléments ayant fondé le calcul de la part fixe de la redevance. A noter qu'un spécialiste, Maître Vignot de l'étude Droits et Territoires, a accompagné la commune dans cette opération dont les bases ont été bien posées. Il convient effectivement aujourd'hui de faire un point sur le contrat et son équilibre économique avant d'engager un nouvel avenant.

- 4.3.4.4. Le Compte d'exploitation prévisionnel (CEP) :

Le CEP n'a jamais été révisé, néanmoins nous avons les comptes d'exploitation annuels ainsi que les comptes prévisionnels établis par le comptable de la société. En fonction de ceux-ci nous avons fourni des études (particulièrement en 2013 et 2014) pour orienter la société vers une révision à la baisse de ses charges salariales et ainsi assurer la pérennité et le développement de l'entreprise malgré l'ouverture d'une structure concurrente à Bonneville.

Concernant le CEP nous ne souhaitons pas envisager de modification avant le déclenchement de la clause d'augmentation des tarifs supérieurs à 50%, prévue à l'article 43 du contrat.

A noter qu'un plan de redressement a été mis en place de novembre 2015 à 2025.

Nous ferons le point sur le contrat et le CEP et prendrons en compte les recommandations de la chambre afin de définir les clauses d'un nouvel avenant.

Les principes de l'ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession et son décret d'application du 1^{er} février 2016, qui définissent les conditions dans lesquelles un contrat de concession peut être modifié, sans remise en concurrence de celui-ci, seront évidemment respectés. Pour ce nouvel avenant, nous envisageons de solliciter l'aide d'un AMO.

LA BALME DE SILLINGY
Haute-Savoie

Mairie de La Balme de Sillingy
13 route de Choisy, BP 44
74331 La Balme de Sillingy

Service Financier
Tél : 04 50 68 .89.02.
factures@labalmedesillingy.fr

- 4.3.3.1. Commission des usagers et comité de pilotage

Si la commission des Usagers non obligatoire n'a pas été créée, nous estimons qu'un comité de pilotage a bien été constitué et qu'il a fonctionné correctement. Il n'a cependant pas été créé de manière formelle. Nous avons officiellement nommé ce comité de pilotage le 2 juillet 2018.

Nous restons à votre disposition pour tout renseignement complémentaire. Nous pouvons si vous le souhaitez venir vous rencontrer afin de vous expliquer plus en détail les éléments de ce courrier.

Vous en souhaitant bonne réception, je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes salutations distinguées.

François DAVIET
Maire

Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site internet des juridictions financières :
<https://www.ccomptes.fr>

Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
124-126 boulevard Vivier Merle CS 23624
69503 Lyon Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr