



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

## COMMUNE DE SAINT-CHAMOND (Département de la Loire)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 22 juin 2022.



## TABLE DES MATIÈRES

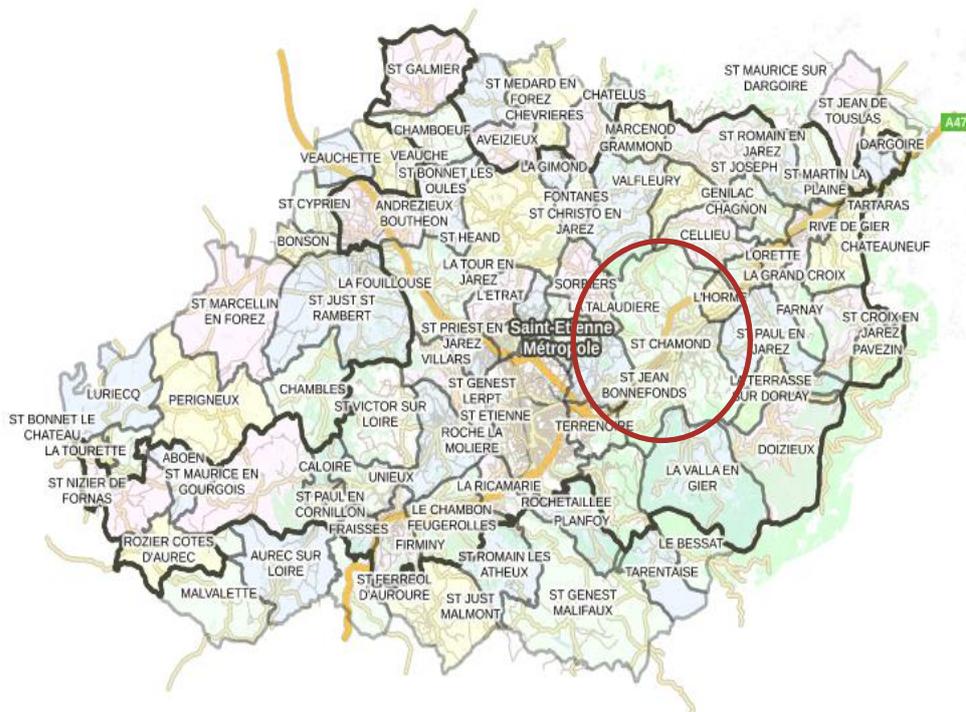
SYNTHÈSE .....	3
RECOMMANDATIONS.....	6
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE.....	7
2 LES RELATIONS AVEC SAINT-ÉTIENNE MÉTROPOLE.....	9
3 LA GOUVERNANCE ET LE FONCTIONNEMENT DES INSTANCES .....	17
3.1 Le fonctionnement du conseil municipal.....	17
3.2 Les délégations.....	18
3.3 Les frais relatifs aux élus .....	19
3.4 Les obligations du maire envers la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.....	19
4 LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS .....	20
4.1 Les subventions versées aux associations.....	20
4.2 Les informations délivrées aux élus et aux citoyens.....	21
4.3 Le contrôle de l'utilisation des subventions par la commune.....	21
5 LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE .....	22
5.1 La qualité de l'information financière .....	22
5.1.1 Le cadre comptable et l'adoption des documents budgétaires.....	22
5.1.2 Les débats d'orientations budgétaires.....	23
5.1.3 Les annexes aux documents budgétaires .....	23
5.2 La gestion budgétaire .....	24
5.2.1 Les processus d'élaboration et de vote du budget et du compte administratif .....	24
5.2.2 La comptabilité d'engagement.....	25
5.2.3 Les taux d'exécution budgétaire .....	26
5.2.4 Une programmation pluriannuelle des investissements.....	27
5.3 La gestion comptable .....	28
5.3.1 Des erreurs d'imputation .....	28
5.3.2 Le suivi du patrimoine .....	28
5.3.3 Les provisions pour risques et charges .....	29
5.3.4 Les opérations de fin d'exercice .....	30
5.4 Le suivi financier des risques externes .....	31
6 LA SITUATION FINANCIÈRE.....	31
6.1 L'évolution de l'autofinancement.....	31
6.1.1 L'évolution des produits .....	32
6.1.2 L'évolution des charges.....	34
6.2 Le mode de financement des investissements .....	35
6.3 L'analyse bilancielle .....	37
6.3.1 L'endettement.....	37
6.3.2 Le fonds de roulement et la trésorerie .....	38
6.4 Le pilotage et les perspectives pluriannuelles.....	38

7	LA COMMANDE PUBLIQUE .....	39
7.1	L'organisation de la commande publique et les procédures internes .....	39
7.1.1	L'organisation interne.....	39
7.1.2	Les procédures internes .....	40
7.1.3	Le recensement des besoins.....	40
7.1.4	Des achats hors procédure de publicité et de mise en concurrence .....	42
7.2	L'examen d'un échantillon de marchés .....	43
7.2.1	Les études de faisabilité et les missions de maîtrise d'œuvre en matière d'extension du système de vidéoprotection.....	43
7.2.2	La maîtrise d'œuvre pour la restructuration de l'école Verlaine .....	45
7.2.3	La maîtrise d'œuvre pour le projet d'extension de l'école maternelle Lamartine .....	46
7.2.4	Des anomalies en matière d'exécution .....	47
8	LES RESSOURCES HUMAINES.....	48
8.1	La gestion des ressources humaines .....	48
8.2	L'évolution des effectifs et de la masse salariale.....	48
8.3	Les recrutements .....	49
8.3.1	La procédure de recrutement .....	49
8.3.2	Les recrutements d'agents contractuels .....	50
8.4	Les rémunérations.....	52
8.4.1	Le régime indemnitaire.....	52
8.4.2	Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires .....	53
8.4.3	Les avantages en nature .....	54
8.5	Le temps de travail et l'absentéisme .....	55
8.6	L'action sociale et le comité de gestion des œuvres sociales .....	56
9	L'IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE SUR LA GESTION DE LA COMMUNE .....	57
9.1	L'évaluation de l'impact financier à court terme.....	57
9.2	La mise en place du télétravail en 2021 .....	59
10	LA GESTION DU PATRIMOINE ET LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS .....	61
10.1	Présentation du patrimoine de la ville et de l'organisation de la fonction immobilière.....	61
10.1.1	La connaissance et le suivi du patrimoine communal .....	61
10.1.2	L'organisation de la fonction immobilière et les données .....	62
10.2	La stratégie immobilière et la transition écologique.....	63
10.2.1	Les objectifs environnementaux .....	63
10.2.2	La stratégie et la programmation .....	64
10.3	L'évolution du patrimoine et la rénovation énergétique des bâtiments .....	65
10.3.1	L'état des lieux : les diagnostics relatifs aux bâtiments et les consommations énergétiques .....	65
10.3.2	Les actions réalisées et leurs bilans .....	67
10.3.3	L'enjeu de l'adaptation du parc communal aux dispositions du « décret tertiaire » .....	69
	ANNEXES .....	72

## SYNTHÈSE

*La commune de Saint-Chamond, née en 1964 de la fusion de quatre communes, est la deuxième commune la plus peuplée du département de la Loire avec 34 841 habitants. Elle appartient à Saint-Étienne Métropole qui a vu son statut évoluer depuis 2015, passant du statut de communauté d'agglomération à celui de communauté urbaine en janvier 2016 puis de métropole au 1<sup>er</sup> janvier 2018.*

### La commune de Saint-Chamond au sein de Saint-Étienne Métropole



Source : site internet de Saint-Étienne Métropole

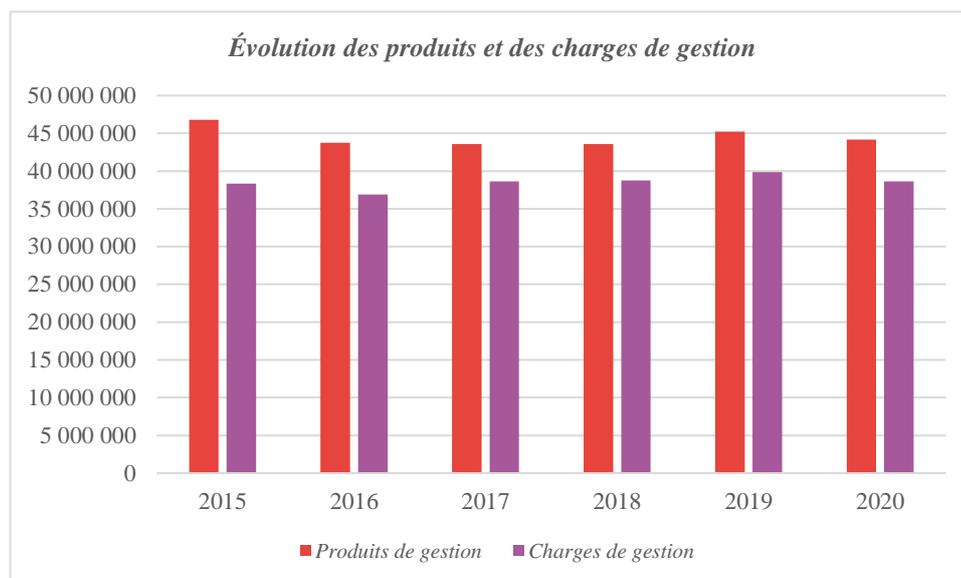
*Ville moyenne au passé industriel, la commune a connu une période de forte déprise démographique et de fragilisation de sa population sur le plan économique et social. Depuis 2015, la municipalité a développé un projet urbain de requalification du centre-ville, en partenariat avec la métropole et le principal bailleur social. Ce projet a permis de réhabiliter les espaces publics, notamment plusieurs places du centre-ville, à préserver l'offre commerciale et à renforcer l'attractivité économique et résidentielle du centre urbain. Par ailleurs, des projets d'investissement d'envergure, tels que le projet urbain NOVACIERIES, la requalification d'une friche industrielle en éco quartier, ou la construction de l'espace sportif de la ZAC de la Varizelle sont menés par Saint-Étienne Métropole, qui en assure la maîtrise d'ouvrage et le financement.*

*Pour la ville de Saint-Chamond, le passage de l'intercommunalité en communauté urbaine, puis métropole, a induit des transferts de compétences et des mutualisations de services entraînant peu de transfert de personnels pour la commune (16 agents). Peu de services communs ont été créés et les relations financières entre la commune et*

*l'intercommunalité sont complexes. Si la métropole verse une dotation de solidarité communautaire et porte la maîtrise d'ouvrage des projets structurants pour le territoire, la commune assure toujours la gestion de certaines compétences transférées, et se voit imputer le coût de certains travaux de voirie au budget de la commune.*

### **Une situation financière saine**

*Entre 2015 et 2020, la situation financière de la commune n'a pas fortement évolué et demeure saine. Peu endettée, la commune a su maintenir un niveau correct d'autofinancement, représentant plus de 10 % de ses produits sur l'ensemble de la période, ce qui lui a permis d'investir au total 49 M€.*



Source : d'après les comptes de la commune

*Cet effort d'investissement a été financé principalement par son épargne et par une mobilisation de son fonds de roulement. De nouveaux emprunts ont néanmoins été contractés mais le niveau d'endettement reste faible.*

*Si la commune dispose de marges de manœuvre (faible endettement, autofinancement, des financements externes mobilisables, ...), elle devra néanmoins à l'avenir mieux maîtriser sa masse salariale et les charges afférentes à la gestion de son patrimoine si elle veut pouvoir financer l'ambitieux plan d'investissement programmé pour le mandat en cours. Elle doit élaborer une stratégie financière pluriannuelle intégrant le financement des investissements à venir et les coûts de fonctionnement induits.*

### **Une gestion encore perfectible**

*La municipalité dispose encore de marges de progrès pour sa gestion.*

*La gestion des ressources humaines doit constituer une priorité d'action pour la municipalité. De 2016 à 2020, les charges de personnel, représentant plus de 60 % des dépenses de fonctionnement, ont augmenté de 1,4 M€ et le pilotage de la masse salariale apparaît défaillant. De nombreuses irrégularités ont, par ailleurs, été constatées en matière de recrutements. Par contre, s'agissant du temps de travail des agents, l'assemblée délibérante a validé un régime d'aménagement du temps de travail conforme à la réglementation.*

*La gestion budgétaire doit intégrer une comptabilité des engagements et nécessite d'être simplifiée. La chambre attire l'attention de la commune sur les comptes administratifs 2020 et*

2021, qui ont été présentés en déficit (respectivement de – 8,9 % et – 4,9 % des recettes de fonctionnement). En effet, si l'excédent de fonctionnement couvre le déficit de l'investissement annuel, il ne suffit pas à équilibrer les restes à réaliser (engagements financiers non mandatés), ce qui est contraire aux dispositions du code général des collectivités territoriales.

En matière de gestion comptable, des efforts doivent être réalisés afin d'améliorer la qualité de l'information budgétaire et la fiabilité des comptes de la commune, par la mise en place notamment de procédures budgétaires et comptables formalisées et d'un suivi financier des risques externes.

La gestion d'ensemble de la commande publique exige d'être suivie avec plus de rigueur, la commune devant mettre en œuvre un dispositif de recensement exhaustif des besoins de l'ensemble des services. Il constitue un préalable indispensable à l'organisation de procédures d'achats adéquates, dans le respect des différents seuils réglementaires de publicité et de mise en concurrence. Des anomalies ont par ailleurs été relevées en matière d'analyse des offres et d'exécution des marchés.

Depuis 2017, la gestion du patrimoine s'est améliorée et la commune a engagé de nombreuses actions en vue de maîtriser la consommation d'énergie sur son territoire par le recours au chauffage urbain, la rénovation énergétique de certains équipements scolaires et du centre nautique et un programme de travaux dédiés. Ces efforts nécessitent d'être accompagnés de la mise en œuvre d'une stratégie plus globale quant à la gestion du patrimoine. La commune gère en effet plus de 200 bâtiments et les dépenses liées à ce patrimoine représentent le deuxième poste de dépenses après la masse salariale.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1 :** Mettre en œuvre les dispositifs obligatoires d'information et de communication du conseil municipal concernant l'activité de Saint-Étienne Métropole.

**Recommandation n° 2 :** S'assurer d'un compte-rendu exhaustif des décisions prises par délégation du conseil municipal.

**Recommandation n° 3 :** Élaborer un règlement budgétaire, comptable et financier.

**Recommandation n° 4 :** Informer de manière complète les élus en présentant les engagements pluriannuels, en renseignant précisément les annexes réglementaires des documents budgétaires et en faisant figurer à l'appui du compte administratif les comptes certifiés des organismes bénéficiant des subventions supérieures à 75 000 € ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme.

**Recommandation n° 5 :** Améliorer la fiabilité des comptes en matière de restes à réaliser et de constitution de provisions.

**Recommandation n° 6 :** Élaborer une stratégie financière pluriannuelle et améliorer le pilotage.

**Recommandation n° 7 :** Rechercher des financements externes pour les projets d'investissement.

**Recommandation n° 8 :** Procéder à un recensement exhaustif des besoins prévisionnels annuels, afin d'organiser les procédures de mises en concurrence en adéquation avec les différents seuils de passation des marchés publics définis réglementairement.

**Recommandation n° 9 :** Mettre en place sans délai un pilotage des effectifs et de la masse salariale et instaurer une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

**Recommandation n° 10 :** Procéder aux prochains recrutements ouverts à des contractuels dans le respect des dispositions du code général de la fonction publique et du décret n° 88 145 du 15 février 1988.

**Recommandation n° 11 :** Élaborer un schéma directeur pour le patrimoine.

# 1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

La commune de Saint-Chamond, née en 1964 de la fusion de quatre communes<sup>1</sup>, est la deuxième commune la plus peuplée du département de la Loire avec 34 841 habitants. M. Hervé REYNAUD est maire de la commune depuis 2014, il a été réélu en 2020 pour un deuxième mandat.

Saint-Chamond est une commune urbaine et industrielle, très étendue, d'une superficie de 55 km<sup>2</sup>, située dans la vallée du Gier entre le massif du Pilat et les coteaux du Jarez au sud. La commune se situe à proximité de deux des principaux pôles économiques de la région, à 12 km de Saint-Étienne et à 50 km de Lyon.

Le territoire communal est très divers. Si l'espace urbain central, situé au fond de la vallée du Gier est dense et marqué par l'activité industrielle, la commune est composée de plusieurs quartiers et hameaux, de versants boisés, et de quelques zones agricoles.

Elle est une ville-porte du parc naturel régional (PNR) du Pilat. De nombreux édifices composent son patrimoine industriel et culturel.

Si la ville de Saint-Chamond<sup>2</sup> est, depuis la fin des années 70, en forte déprise démographique à la suite de la fermeture des principaux sites industriels, l'évolution de la population tend à se stabiliser. Cette commune a vu la population municipale diminuer depuis 1982, passant de 40 267 habitants en 1982 à 34 841 habitants en 2019. Elle abrite une part importante d'ouvriers (14 %). Sa population est vieillissante, les retraités représentant plus de 30 % de sa population totale.

De nombreux ménages sont par ailleurs en situation de fragilité économique ou sociale. Ainsi, le revenu fiscal médian ne s'élevait en 2019 qu'à 19 540 euros par an et par unité de consommation, soit 13 % de moins que le niveau moyen régional (de 22 610 €). Le taux de chômage est en baisse mais reste élevé, de 17,2 % en 2013 à 15,5 % en 2018 (contre 11,5 % en 2018 au niveau de la région). En 2019, la commune compte 19 % de ménages vivant sous le seuil de pauvreté, bien au-dessus de la moyenne régionale à 12,8 %. Près d'un tiers des logements sont des logements sociaux et la part des logements vacants a fortement évolué passant de 10,6 % des logements en 2013 à 13 % en 2018 (contre 8,5 % en 2018 au niveau de la région).

En termes de coopération intercommunale, la commune de Saint-Chamond a tout d'abord appartenu, dès 1995, à la première structure intercommunale organisant l'agglomération stéphanoise, la communauté de communes de Saint-Étienne, qui s'est transformée en 2001 en communauté d'agglomération, puis en communauté urbaine le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Enfin, cette structure intercommunale est devenue une métropole au 1<sup>er</sup> janvier 2018. Avec plus de 400 000 habitants, Saint-Étienne Métropole (SEM) est la troisième plus grande intercommunalité de Rhône-Alpes, derrière la métropole de Lyon et Grenoble-Alpes Métropole.

Plusieurs infrastructures favorisent à l'attractivité économique de la commune. Elle est traversée par l'A47 reliant Lyon à Saint-Étienne et permet la desserte de la ZAC de la Varizelle. Elle dispose d'une gare ferroviaire, très bien desservie. Historiquement, l'attractivité

---

<sup>1</sup> Izieux, Saint-Julien-en-Jarez et Saint-Martin-en-Coailleux.

économique de la commune repose sur des activités industrielles concernant l'extraction de la houille, la métallurgie, le textile (tissage, passementerie, ruban) et le travail du cuir (teinturerie), la fabrique de lacets. L'activité industrielle de la commune dans le domaine de la métallurgie (Compagnie des forges et aciéries de la Marine devenue Creusot-Loire en 1970) s'est achevée au milieu des années 80 alors que le site fabriquait pour l'armée française des véhicules blindés. Au début des années 2000, la fermeture de GIAT crée une importante friche industrielle au cœur de la ville, qui est aujourd'hui l'emplacement d'un important projet urbain : le site Novaciéries. Devenu le quartier Novaciéries, ce site de 45 hectares devient un enjeu métropolitain et la métropole porte ce projet de requalification urbaine et d'écoquartier à hauteur de 50 M€ (sur un coût total de 75 M€). Ce projet a mené à la création d'un pôle de loisirs, d'un parc urbain constitué d'espaces verts et intègre aussi de l'habitat et des espaces dédiés à l'activité économique. L'ensemble du projet urbain a visé à la préservation et à la valorisation du patrimoine industriel.

Outre le projet du quartier de Novaciéries, la métropole mène sur le site de la Varizelle un projet de construction d'un équipement sportif dédié au basket. Cette zone fait l'objet de plusieurs aménagements visant à réaliser une zone de loisirs et un pôle d'échanges à travers la création d'un échangeur autoroutier d'ici 2023. La commune participe à hauteur de 3 M€ à la construction de la salle omnisport du Gier, sur la zone de la Varizelle, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par Saint-Étienne-Métropole. Cet équipement polyvalent devrait accueillir de grands événements sportifs internationaux et sera dédié toute l'année à l'accueil de l'équipe de Saint-Chamond Basket Vallée du Gier. Il aura une capacité de 4 200 places.

L'activité économique de la ville réside désormais essentiellement dans le secteur tertiaire. La commune regroupe 878 établissements actifs en 2018 sur son territoire, dont près de 60 % dans le domaine tertiaire (commerce, transports, services divers)<sup>3</sup>.

En parallèle de ces grands projets urbains, la commune de Saint-Chamond a procédé, lors de la période sous revue, à la mise en œuvre d'un programme de requalification de ses espaces publics, visant la réfection de plusieurs places du centre-ville. Elle s'est engagée dans un processus de renouvellement de l'attractivité économique et résidentielle du centre urbain depuis 2016. Ainsi, la collectivité développe une stratégie pour « *restaurer, préserver et développer les commerces, proposer une offre innovante et lutter contre le mitage commercial* ». Dans ce contexte, la commune a fait l'acquisition de différents locaux commerciaux (par l'usage du droit de préemption) bénéficiant d'un emplacement stratégique afin de céder par la suite ces fonds pour des projets qualitatifs. Dans le même temps, l'office HLM (Gier Pilat habitat, devenu Habitat et Métropole à la suite de la fusion des OPH de la métropole stéphanoise), a procédé à un important programme de démolitions et de réhabilitations des logements sociaux. L'ensemble du projet urbain a fait l'objet d'une convention avec l'Agence nationale du renouvellement urbain (ANRU).

---

<sup>3</sup> Source Insee, dossier complet de la commune de Saint-Chamond.

Enfin, dans le cadre de la contractualisation avec l'État au titre de la politique de la ville, deux quartiers sont considérés comme quartiers prioritaires : le centre-ville et le quartier de Saint-Julien - Crêt de l'Oeillet, deux autres étant suivis au titre de la veille active (Izieux - le Creux et Fonsala) (considéré par l'État comme un quartier de veille active<sup>4</sup>/QVA).

## 2 LES RELATIONS AVEC SAINT-ÉTIENNE MÉTROPOLE

### 2.1 Une évolution du contexte intercommunal

Le périmètre et les statuts de l'intercommunalité stéphanoise ont connu plusieurs modifications depuis sa création.

Créée par arrêté préfectoral du 21 décembre 1995, la communauté de communes Saint-Étienne Métropole fut la première structure intercommunale organisant l'agglomération stéphanoise. Composée initialement de 22 communes dont Saint-Chamond, elle s'est transformée en communauté d'agglomération le 1<sup>er</sup> janvier 2001. Après plusieurs extensions de périmètre et des nouvelles compétences<sup>5</sup>, elle comprend 45 communes à compter de 2013. Les compétences de la communauté d'agglomération ont été étendues en 2015, à la voirie (sont exclus la création, l'aménagement, l'entretien des places publiques, des plantations d'alignement et des chemins ruraux, de même que le nettoyage, le déneigement et l'éclairage public), ainsi qu'à l'eau, l'habitat et la politique du logement, l'urbanisme et l'aménagement, la distribution publique de gaz et d'électricité, le funéraire (hors cimetières communaux), les parcs de stationnement.

En septembre 2015, le conseil communautaire a décidé de transformer la communauté d'agglomération en communauté urbaine, le préfet ayant signé l'arrêté le 24 décembre 2015 avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, huit autres communes<sup>6</sup> ont rejoint la communauté urbaine. Depuis cette date, Saint-Étienne Métropole est composée de 53 communes, soit 404 607 habitants<sup>7</sup>.

Par décret du 1<sup>er</sup> septembre 2017, la communauté urbaine de Saint-Étienne est devenue métropole, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2018. Depuis cette date, Saint-Étienne Métropole exerce les compétences prévues à l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) en lieu et place des communes membres en ce qui concerne le développement et l'aménagement économique, social et culturel ; l'aménagement de l'espace métropolitain ; la politique locale de l'habitat ; la politique de la ville ; la gestion des services d'intérêt collectif ; la protection et la mise en valeur de l'environnement, et la politique du cadre de vie. Elle exerce également plusieurs compétences déclarées d'intérêt métropolitain (cf. annexe n° 1).

---

<sup>4</sup> La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 prévoit, dans son article 13, que "les quartiers qui relèvent, au 31 décembre 2014, d'un zonage de la politique de la ville et qui ne présentent pas les caractéristiques d'un quartier prioritaire de la politique de la ville à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015 font l'objet d'un dispositif de veille active mis en place par l'État et les collectivités territoriales."

<sup>5</sup> Avec la collecte des déchets à compter de 2003 et l'assainissement en 2011.

<sup>6</sup> Saint-Bonnet-les-Oules, Chambœuf, Saint-Galmier, Aboën, Rozier-Côtes-d'Aurec, Saint-Nizier-de-Fornas, Saint-Maurice-en-Gourgois et La Gimond.

<sup>7</sup> INSEE, recensement de la population 2018.

Ainsi, compte tenu des différents transferts opérés vers l'intercommunalité, les compétences exercées en propre par la commune de Saint-Chamond se rapportent à la gestion de l'état civil, à des actions en faveur de la petite enfance, l'enfance et la jeunesse dont la gestion de centres sociaux, à l'action culturelle et sportive. La commune dispose d'un service de police municipale et d'un centre de supervision urbaine. Au niveau technique, la ville continue d'assurer de nombreuses missions : l'éclairage public, la gestion des espaces verts (100 hectares), la création, l'aménagement et l'entretien des places publiques, le nettoyage et le déneigement de la voirie, la gestion et l'entretien de cinq cimetières communaux et de plus de 200 bâtiments (représentant une surface de près de 150 000 m<sup>2</sup>). Dans le cadre de l'exercice des compétences qui lui demeurent dévolues, la commune gère la restauration scolaire, l'entretien des écoles et les temps d'activité périscolaire de ses écoles primaires et maternelles (22 écoles au total<sup>8</sup> pour 2 600 élèves). Elle propose à la population de nombreux services : deux centres de loisirs (100 places chacun pendant les vacances et 60 places le mercredi), quatre crèches municipales (188 places), un centre social municipal avec 72 places<sup>9</sup>, une médiathèque, un centre nautique (avec un bassin de 50 mètres doté d'un système de piscine à vague), un conservatoire de musique à rayonnement communal (390 élèves), vingt-trois salles municipales dont quatre maisons de quartier, trois salles de spectacles (de 100 à 1 200 places) et deux salles d'expositions.

## 2.2 Les transferts de compétences et leurs mises en œuvre

### 2.2.1 Une convention transitoire pour le premier semestre 2016

Pour le passage en communauté urbaine de Saint-Étienne Métropole au 1<sup>er</sup> janvier 2016, une période de gestion transitoire du 1<sup>er</sup> janvier 2016 au 30 juin 2016 a été instaurée pour la mise en place effective de l'organisation interne et des services opérationnels, en se référant à l'article L. 5215-27 du CGCT. Cet article a été interprété de manière très extensive. Sur cette base, une convention de gestion transitoire a été adoptée par le conseil municipal de Saint-Chamond par délibération du 15 décembre 2015 qui a notamment organisé les modalités de remboursement des actions réalisées par la commune. Ainsi, Saint-Étienne Métropole a remboursé les sommes déboursées par la commune en fonctionnement pour 273 493 € et en investissement à hauteur de 507 534 €. Cette période de gestion transitoire a reporté de six mois l'exercice effectif des compétences transférées de la nouvelle communauté urbaine.

### 2.2.2 Un transfert de compétence minimal

Saint-Étienne Métropole a adopté un pacte métropolitain de 2014-2020, document stratégique, délibéré en conseil communautaire le 3 juin 2015, qui prévoit pour l'organisation et la mise en œuvre des moyens, « *une organisation territoriale qui place la commune au cœur du dispositif métropolitain, en s'appuyant très largement sur les élus locaux et sur de nouveaux services métropolitains au service des communes* ».

Il stipule que les communes gardent le choix du mode de gestion et le pacte qualifie le périmètre de transfert des compétences de minimal. Ainsi, lors de son passage en communauté

<sup>8</sup> Huit écoles maternelles, sept écoles élémentaires et sept écoles primaires.

<sup>9</sup> Centre social de Fonsala.

urbaine, Saint-Étienne Métropole s'est fondée sur l'article L. 5215-27 du CGCT pour confier des activités relevant de ses compétences à des communes qui reçoivent une délégation de gestion par convention de « coopération contractuelle » quand elles les exerçaient en régie.

Ainsi pour plusieurs compétences, les services de la communauté urbaine, puis de la métropole aujourd'hui, n'exercent que partiellement leurs missions, au demeurant redéléguées aux communes. En la matière, les relations tissées entre la métropole et les communes sont régies par l'article L. 5211-4-1 du CGCT qui prévoit la possibilité de mise à disposition des services, descendante (EPCI vers communes) pour exercer des compétences transférées à l'EPCI.

Saint-Étienne Métropole a confié, par conventions pluriannuelles, à échéance du 31 décembre 2020, à Saint-Chamond, la gestion des missions relevant de ses attributions par l'effet des transferts de compétences : voirie, eau, assainissement, urbanisme. Les conventions sont réputées permettre un mode de gestion qui s'inscrit dans un « *cadre d'optimisation des moyens humains et matériels* ». Si comme le rappelle l'ordonnateur dans sa réponse, le dispositif retenu était certes compatible avec le cadre légal régissant les communautés urbaines, il apparaît peu générateur d'économies d'échelles et de gains de productivité et induit un manque de cohérence globale à l'échelle métropolitaine.

Outre que des compétences liées à la voirie n'ont pas été transférées (éclairage public, pouvoir de police spécial), cette partition de compétences en « missions » confie l'entretien des réseaux et d'installations, ou des travaux aux communes, et leur attribue ainsi un pouvoir décisionnel pour une compétence pourtant transférée à l'intercommunalité.

Saint-Étienne Métropole (SEM) a en particulier restitué aux communes, lors de l'extension des compétences de la communauté d'agglomération, les missions de déneigement et de nettoyage que l'on peut pourtant difficilement détacher de la compétence de voirie afin de modérer les transferts de charges afférents. Le conseil municipal de Saint-Chamond a adopté par délibération du 29 juin 2015 l'extension des compétences de la communauté d'agglomération. S'agissant de la compétence de voirie, il a donc exclu expressément les missions et activités de nettoyage, de déneigement et l'éclairage public : « *ne sont pas intégrés aux compétences de la communauté d'agglomération la création, l'aménagement, l'entretien des places publiques, des plantations d'alignement et des chemins ruraux. Le nettoyage, le déneigement et l'éclairage public sont également exclus.* ». De jurisprudence constante, le juge administratif a rappelé que le transfert de la compétence de voirie entraîne celui du balayage<sup>10</sup>, du nettoyage<sup>11</sup> et du déneigement<sup>12</sup>, liant explicitement les notions d'entretien, de balayage et de nettoyage<sup>13</sup>.

En application de l'article L.5217-2 du CGCT, le passage en métropole au 1<sup>er</sup> janvier 2018 a prévu l'exercice par la métropole de la compétence « création, aménagement et entretien de voirie » en lieu et place des communes membres et a induit le transfert de la

<sup>10</sup> CE, 18 avril 1980, commune de Couzon au Mont-d'or c/ Communauté urbaine de LYON, n° 04488.

<sup>11</sup> 9 CE, 18 mai 1988, commune de Décines-Charpieu c/ communauté urbaine de LYON, n° 53575.

<sup>12</sup> CAA Nancy, 17 janvier 2013, communauté de communes du bassin de Lons-Le-Saunier, n° 11NC01146.

<sup>13</sup> TA de Rouen, 7 Juillet 2016, n° 1401812 *relatif à la situation d'une métropole* : « *Il résulte de ces dispositions et de l'article L. 5217-5 du code général des collectivités territoriales et de l'article 4 du décret n° 2014-1604 du 23 décembre 2014 portant création de la métropole Rouen Normandie, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015, que la réparation du dommage subi par un piéton qui a chuté sur le trottoir en glissant sur le sol recouvert de feuilles n'incombe plus, à la date du jugement, à la commune sur le territoire de laquelle s'est produit l'accident, mais à la métropole s'agissant de la responsabilité pour défaut d'entretien normal de la voie publique* ».

compétence « création, aménagement et entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain ainsi qu'à leurs ouvrages accessoires » à SEM. Or, le rapport de la CLECT du 27 septembre 2018 a constaté l'absence de charges nouvelles transférées entre SEM et ses communes en raison d'un périmètre de cette compétence « *quasiment identique à celui de la voirie transférée en 2016* » et dont « *les éléments étaient déjà intégrés dans les compétences de SEM avec le maintien du dispositif via un financement par les enveloppes voiries des communes* ».

Malgré cette nouvelle compétence de la métropole, aucun transfert des communes vers l'intercommunalité n'a été opéré. Ainsi, la compétence en matière de création, d'aménagement et d'entretien des places publiques est restée une compétence communale, en méconnaissance des dispositions législatives.

Ainsi, la commune de Saint-Chamond continue, en 2021, d'exercer ces compétences notamment au sein de la « direction de la proximité » de 112 agents qui comporte, outre le directeur et une assistante, une unité régie espaces verts avec 49 personnes<sup>14</sup>, une unité régie propreté espaces publics qui rassemble 35 agents communaux<sup>15</sup>, une unité régie voirie avec 22 agents et un service gestion de la proximité et des interventions de 4 agents. Une convention signée en 2016 par la commune et Saint-Étienne Métropole a prévu « une coopération contractuelle pour la gestion des travaux d'entretien de voirie » jusqu'au 31 décembre 2020. Il est prévu un montant annuel moyen des prestations à réaliser par chaque commune avec ses propres équipes de régie de voirie, montant maximal que la commune n'est pas autorisée à dépasser. Les frais engagés par la commune pour la réalisation des missions lui sont remboursés par Saint-Étienne Métropole sur la base d'un bordereau des prix. Ces remboursements se sont élevés à 177 120 € en 2017 et 2018 puis à 176 608 € en 2019 et 2020. Pour 2021, aucune nouvelle convention n'a été soumise à l'approbation du conseil municipal, privant de fait la commune d'une base juridique pour obtenir le remboursement des prestations réalisées.

Comme l'a déjà rappelé la chambre dans ses rapports successifs concernant Saint-Étienne Métropole et la ville de Saint-Étienne, le transfert de la compétence voirie à la communauté d'agglomération puis à la communauté urbaine et enfin à la métropole n'a pas respecté l'esprit de la loi ni la jurisprudence qui lie la notion de nettoyage à celle d'entretien. Il en est de même pour la compétence « création, aménagement et entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain ainsi qu'à leurs ouvrages accessoires » depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018.

La chambre constate donc le caractère minimal des transferts de compétences opérés entre Saint-Étienne Métropole et la commune de Saint-Chamond, le partage de la compétence voirie entre les deux entités, et l'existence de conventions de gestion, permettant de redéléguer certaines missions aux communes, en contradiction avec les textes régissant les compétences des métropoles.

---

<sup>14</sup> Dont quatre apprentis.

<sup>15</sup> Dont cinq contrats aidés.

### 2.2.3 Les relations financières

Les relations financières entre un EPCI à fiscalité professionnelle unique et ses communes membres se traduisent par plusieurs types de flux financiers prévus par les dispositions de l'article 1609 nonies C du code général des impôts (CGI).

Tout d'abord, l'attribution de compensation (AC) traduit le solde entre recettes issues de la fiscalité économique et charges dites « transférées » par la commune à l'EPCI, à la suite des transferts de compétences. Elle est en théorie figée dans le temps et ne peut faire l'objet d'une indexation, mais peut évoluer en fonction des transferts de compétences.

Par ailleurs, la dotation de solidarité communautaire (DSC) revêt un caractère obligatoire pour les métropoles<sup>16</sup>. Elle vise à permettre à la fois un retour financier supplémentaire vers les communes, mais surtout à mettre en place un dispositif de solidarité financière entre l'EPCI et les communes membres.

Enfin, l'article L. 5216-5 du CGCT permet dans certaines conditions le versement de fonds de concours entre l'EPCI et les communes.

L'ensemble de ses flux financiers et les objectifs de répartition de la ressource financière et fiscale doivent, par ailleurs, être identifiés au sein d'un pacte financier et fiscal, conclu entre l'intercommunalité et les communes membres.

### 2.2.4 L'adoption d'un pacte financier et fiscal en 2021

Le pacte financier et fiscal n'est une obligation réglementaire que pour les EPCI dont le territoire comprend des quartiers classés prioritaires au titre de la politique de la ville<sup>17</sup>, ce qui est le cas de Saint-Étienne Métropole.

Saint-Étienne Métropole a formellement adopté un pacte financier et fiscal en septembre 2021 pour la période 2021-2026, conformément à une recommandation de la chambre dans son rapport définitif de 2019.

### 2.2.5 Les transferts de compétences et l'attribution de compensation

Au cours de la période sous revue, les transferts de compétences ont entraîné des transferts de personnel et ont eu un impact financier important sur les comptes de la commune de Saint-Chamond.

L'attribution de compensation (AC) versée à la commune de Saint-Chamond a été revue à douze reprises, à la suite de transferts de compétences de SEM à la commune ou de révisions de l'évaluation des transferts. L'ensemble des évolutions est décrit en annexe n°2.

À la suite des différents transferts de compétences à SEM et des multiples réfections d'attribution de compensation tels qu'évalués par la commission d'évaluation des charges transférées (CLECT), **le montant de l'attribution de compensation de la commune de Saint-**

<sup>16</sup> Article L.5211-28-4 du CCCT.

<sup>17</sup> La loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a fait des intercommunalités l'échelon de pilotage des contrats de Ville, qui prend appui sur le projet de territoire intercommunal. Le pacte financier et fiscal de solidarité élaboré, en concertation avec les communes membres, constitue le volet financier de ce projet visant à réduire les disparités de charges et de recettes entre ces dernières. La même loi a prévu qu'à défaut de pacte, en 2015, le versement d'une dotation de solidarité communautaire est obligatoire.

**Chamond a diminué de 17,5 % de 2015 à 2020.** Saint-Étienne Métropole a, comme l'exige la réglementation, réuni la CLECT avant d'arrêter les nouveaux montants des AC traduisant le coût net des compétences nouvellement transférées et des diverses réfections opérées dans le cadre de la révision libre des AC. L'AC versée à la commune atteint fin 2020 la somme de 6,2 M€.

**Tableau n° 1 : Évolution du montant de l'AC de la commune de 2015 à 2020**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2015-2020	Evol. 2015-2020
Attribution de compensation	7 515 151	6 339 068	6 307 532	6 275 996	6 243 825	6 200 681	38 882 253	- 17,5 %

Source : CRC d'après les comptes de la commune et retraitement pour l'année 2018 (réintégration de la somme de 522 999,69 € reçue en 2019 qui concernait l'exercice 2018)

### 2.2.6 La dotation de solidarité communautaire

L'article 1609 nonies C VI dans sa version en vigueur jusqu'au 29 décembre 2019 a prévu qu'un EPCI puisse verser à ses communes membres une dotation de solidarité communautaire, notamment au regard de deux critères : l'écart du revenu par habitant de la commune au revenu moyen par habitant de l'établissement public de coopération intercommunale et l'insuffisance de potentiel fiscal ou financier par habitant de la commune au regard du potentiel fiscal ou financier communal moyen par habitant sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale. La loi de finances pour 2020 a introduit des modifications concernant la dotation de solidarité communautaire (DSC) et actualisé le mécanisme général (article L. 5211-28-4 du CGCT).

Saint-Étienne Métropole a versé à la commune de Saint-Chamond un montant de 2 M€ par an de DSC.

### 2.2.7 Les fonds de concours

La commune a versé à plusieurs reprises des fonds de concours à Saint-Étienne Métropole en application de l'article L. 5215-26 du CGCT qui prévoit « qu'*afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre la communauté urbaine et les communes membres après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés* ».

En 2016, 2017 et 2018, la commune de Saint-Chamond a souhaité réaliser un programme de renouvellement des voiries et des places communales. Dans ce cadre, le conseil municipal a approuvé le versement de 1,15 M€ de fonds de concours à Saint-Étienne Métropole.

Les conditions de mise en œuvre de ces fonds de concours appellent plusieurs observations. La liste des projets financés ne vise pas exclusivement des aménagements de places publiques, pour lesquelles la commune reste compétente, ou de renouvellement de voirie comme indiqué dans la délibération, mais également des aménagements de carrefour, un dispositif de sécurité pour réduire la vitesse, l'aménagement d'un parking et l'enfouissement des réseaux d'une rue.

En 2017, la ville de Saint-Chamond et Saint-Étienne Métropole ont souhaité engager une opération de réaménagement complet de la place Nationale pour un coût estimé de 1 105 400 € HT. Dans ce cadre, le conseil municipal a approuvé la signature d'une convention

de maîtrise d'ouvrage unique assurée par Saint-Étienne Métropole, qui prévoit la participation de la commune de Saint-Chamond à hauteur de 192 400 € HT. Ni la délibération de la commune ni celle du bureau de Saint-Étienne Métropole n'indiquent cette participation de la commune à l'opération.

En mars 2020, une convention a été signée avec Saint-Étienne Métropole pour la construction d'une salle omnisport aux termes de laquelle la ville de Saint-Chamond a apporté, pour la réalisation de cet équipement dont le coût global a été évalué à 35 M€ TTC (parkings et voirie d'accès compris), une contribution financière de 3 M€. Cette convention d'une durée de dix ans a également prévu des prestations à la charge de la commune, à savoir l'éclairage public et la propreté du parking de co-voiturage et de la voirie desservant la salle omnisport, les espaces verts de la voirie desservant la salle et le déneigement de la voirie et du parking. Si la délibération du conseil municipal de février 2020 a bien mentionné la contribution financière apportée par la commune, elle n'a pas détaillé les prestations à la charge de la commune, précisant simplement que la convention fixe les modalités financières et techniques pour l'entretien et la gestion de l'équipement.

Au total, de 2015 à 2020, la commune de Saint-Chamond a versé ou s'est engagée à verser 5,4 M€ à Saint-Étienne Métropole.

La chambre invite la commune à plus de transparence dans les délibérations concernant les opérations qu'elle finance en versant des fonds de concours à Saint-Étienne Métropole, que ce soit en termes de montants des contributions versées ou pour les prestations assurées par la commune en lien avec les compétences exercées.

Selon le même mécanisme, Saint-Étienne Métropole a versé à la commune de Saint-Chamond en 2017, pour la rénovation du centre nautique Roger Couderc, une subvention de 82 868 €, dans le cadre du dispositif de fonds de concours sur la thématique de la transition énergétique et écologique mis en place par l'intercommunalité.

## **2.2.8 Les dispositifs d'information et de communication**

L'information des conseils municipaux des communes membres fait partie des obligations incombant aux métropoles. Aux termes de l'article L. 5211-39 du CGCT, « *le président de l'EPCI adresse chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune membre un rapport retraçant l'activité de l'établissement accompagné du compte administratif arrêté par l'organe délibérant de l'établissement. Ce rapport fait l'objet d'une communication par le maire au conseil municipal en séance publique au cours de laquelle les représentants de la commune à l'organe délibérant de l'EPCI sont entendus. (...) Les représentants de la commune rendent compte au moins deux fois par an au conseil municipal de l'activité de l'établissement public de coopération intercommunale* ».

Cette communication du rapport annuel d'activité et du compte administratif de Saint-Étienne Métropole a été réalisée en 2016 et 2017 mais elle n'a plus fait l'objet d'une présentation en conseil municipal depuis cette date, en méconnaissance des dispositions législatives. De plus, la lecture des ordres du jour des conseils municipaux sur l'ensemble de la période n'a pas permis d'identifier les comptes rendus des conseillers communautaires qui doivent rendre compte de l'activité de l'EPCI.

La chambre recommande à la commune de mettre en œuvre les dispositifs obligatoires d'information et de communication du conseil municipal concernant l'activité de Saint-Étienne Métropole, prévus par l'article L. 5211-39 du CGCT.

### 2.3 Les mutualisations

Aux termes de l'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), en dehors des compétences transférées, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et l'une, ou plusieurs, de ses communes membres, peuvent se doter de services communs chargés de l'exercice de missions fonctionnelles ou opérationnelles.

En application de l'article R. 423-15 du code de l'urbanisme, le maire peut charger un EPCI, de l'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme. À la suite de l'arrêt de l'instruction des autorisations du sol par l'État pour le compte des communes en 2015, Saint-Étienne Métropole a proposé une offre de service à ses communes membres par le recours à une plateforme de service « autorisation du droit des sols » (ADS). La commune de Saint-Chamond a adhéré au 1<sup>er</sup> juillet 2015 à cette plateforme de service par convention avec Saint-Étienne Métropole pour une durée de six ans, convention qui sera renouvelée pour la même durée à compter de 2022<sup>18</sup>. La convention prévoit une prise en charge financière par la commune qui est définie annuellement sur la base du nombre d'actes déposés et enregistrés par le service instructeur et le coût des différents actes défini dans une annexe de la convention. Le coût des prestations réalisées de 2015 à 2019 a été de 280 968 €<sup>19</sup>. S'agissant d'un service unifié régi par l'article L. 5111-1-1 du CGCT, la convention passée entre les deux organismes doit fixer les conditions de remboursement par le bénéficiaire de l'utilisation du service unifié et les effets sur le personnel concerné. À compter du 1<sup>er</sup> juillet 2015, la commune de Saint-Chamond a mis à disposition de Saint-Étienne Métropole deux agents de catégorie B afin d'exercer les fonctions d'instructeur des autorisations du droit des sols pour cette plateforme, dans des locaux communaux. Un premier agent a fait l'objet d'une mobilité en octobre 2016, le second ayant été transféré à l'intercommunalité au 1<sup>er</sup> avril 2017. La commune, qui a continué à verser la rémunération de ces deux agents, a obtenu le remboursement des salaires pour la période concernée en 2017 pour un montant de 119 213 €. La chambre relève que la délibération du conseil municipal de juin 2015 a seulement approuvé l'adhésion de la commune à la plateforme ADS et la convention liée à cette adhésion, que le maire a été autorisé à signer. La signature des deux conventions de mise à disposition des agents par le maire et les modalités de remboursement de leurs salaires n'ont pas été expressément prévus par la délibération.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et le passage en communauté urbaine, les compétences en matière de voirie, trottoirs et parkings ont été transférées à Saint-Étienne Métropole qui assure la maîtrise d'ouvrage sur ces espaces publics. Pour coordonner les maîtrises d'ouvrages, un service commun (la direction des grands travaux d'infrastructures) a été constitué par SEM en juillet 2016 avec 20 agents<sup>20</sup>. Par délibération de juin 2018, le conseil municipal de Saint-Chamond a approuvé l'adhésion de la commune à ce service commun et le maire a signé une

<sup>18</sup> Délibération du conseil municipal du 8 novembre 2021.

<sup>19</sup> Montants réglés de 29 732 € pour 2015, 86 657 € pour 2016, 67 016 € pour 2017, 58 274 € pour 2018 et 39 289 € pour 2019.

<sup>20</sup> 8 agents de catégorie A, 8 de catégorie B et 4 de catégorie C, soit 20 agents dont 13 transférés de la commune de Saint-Étienne à SEM.

convention de service commun avec SEM, la commune participant à hauteur de 0,8 équivalent temps plein d'un technicien territorial. En 2018, une répartition des charges entre les trois organismes a été fixée à 81,24 % pour Saint-Étienne Métropole, 15,25 % pour la commune de Saint-Étienne et 3,51 % pour la commune de Saint-Chamond. En juin 2021, du fait d'une charge importante de travail de ce service commun, dont les effectifs ont été portés à 29 agents, une délibération du conseil municipal a approuvé un avenant à la convention relative à ce service commun fixant la quote-part de la commune à 2,56 %. Le choix a été fait de ne pas imputer le règlement de la quote-part des deux communes sur leurs attributions de compensation respectives mais de réaliser une facturation annuelle prenant en compte les charges directes (masse salariale, dépenses de fonctionnement et d'investissement) et indirectes (moyens, ressources, et frais de structure) avec une révision annuelle prévues par la convention. Ainsi, la commune de Saint-Chamond a remboursé la somme de 58 274 € à Saint-Étienne Métropole en 2019 pour les prestations réalisées par le service commun de juillet 2018 à décembre 2018 et 98 407 € en 2020 pour les prestations réalisées en 2019.

En juin 2021, le conseil municipal a approuvé l'intégration de la commune « au service commun politiques contractuelles et financements extérieurs » rattaché à Saint-Étienne Métropole doté de cinq agents et mis en place depuis 2017 entre la commune de Saint-Étienne et Saint-Étienne Métropole. La commune n'a pas transféré d'agent et sa participation financière sera calculée à hauteur de 5 % des charges du service mutualisé.

Par ailleurs, aux termes de l'article L.5211-39-1 du CGCT, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de la métropole a la possibilité d'établir un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de la métropole et ceux des communes membres, rapport qui comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. En janvier 2021, le conseil métropolitain a pris acte du rapport d'avancement pour 2021 du schéma de mutualisation tel qu'adopté en 2015. Aucun nouveau schéma de mutualisation n'a été présenté pour le mandat à venir.

En conclusion, il apparaît que la commune de Saint-Chamond, a mutualisé seules quelques missions avec Saint-Étienne Métropole de 2015 à 2020, ce processus très restreint n'ayant conduit qu'à un faible transfert de personnel à l'intercommunalité, soit deux agents depuis 2015. Il n'existe aucune perspective nouvelle en matière de mutualisation avec Saint-Étienne Métropole.

### **3 LA GOUVERNANCE ET LE FONCTIONNEMENT DES INSTANCES**

#### **3.1 Le fonctionnement du conseil municipal**

M. Hervé REYNAUD maire de la commune depuis 2014, a été réélu en 2020 pour un deuxième mandat. Il est également 1<sup>er</sup> vice-président<sup>21</sup> de Saint-Étienne Métropole, 1<sup>er</sup> vice-président en charge des finances du conseil départemental de la Loire, président de

---

<sup>21</sup> En charge de l'administration générale, des marchés publics, des grands projets d'aménagement et des grands équipements métropolitains.

l'office public de l'habitat Gier Pilat Habitat depuis 2015, président de l'établissement public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes (EPOA depuis 2017, président du syndicat intercommunal du Pays du Gier depuis juillet 2020 (vice-président lors du mandat précédent), et président de l'association départementale des maires et intercommunalités de la Loire depuis octobre 2020. Il est par ailleurs administrateur à l'Établissement public d'aménagement de Saint-Étienne (EPASE) depuis septembre 2018, à la société publique locale d'aménagement Cap Métropole depuis septembre 2014 et à l'office public de l'habitat, Habitat et Métropole, depuis octobre 2020.

Le conseil municipal compte 39 conseillers municipaux, 12 adjoints dont un poste d'adjoint aux quartiers, conformément à la législation. Le fonctionnement des instances est satisfaisant avec une forte présence des élus<sup>22</sup>. Les réunions de l'assemblée délibérante font l'objet de comptes rendus exhaustifs, les délibérations étant appuyées de notes de présentation. Le règlement intérieur a été adopté en 2014 et 2020, dans le délai de six mois suivant l'installation du conseil municipal.

Le rythme annuel des réunions du conseil municipal est régulier et l'organisation des conseils n'appelle pas d'observations.

### 3.2 Les délégations

Conformément aux dispositions de l'article L. 2122-22 du CGCT, le maire a reçu lors de chaque renouvellement de l'assemblée délibérante, une délégation permanente du conseil municipal pour la durée du mandat, l'autorisant à prendre toute décision concernant la passation des marchés. Ces délibérations ne font référence à aucun seuil en matière de marchés publics et prévoient une information du conseil municipal des décisions prises.

Le contrôle de l'information transmise des délégations du conseil municipal au maire appelle plusieurs observations en matière de marchés publics. L'examen des procès-verbaux de séances montre que les informations transmises au conseil municipal ne comportent aucun élément sur la nature des procédures de mise en concurrence employées et sur la durée des marchés passés. En matière d'avenants, le montant du marché initial et des éventuels avenants intervenus ne sont pas indiqués. Enfin, toutes les décisions prises par le maire en matière de marchés publics ne sont pas transmises pour information au conseil municipal (cf. partie commande publique).

De même, le maire a reçu une délégation pour « *intenter au nom de la commune les actions en justice ou défendre la commune dans les actions intentées contre elle, dans les cas définis par le conseil municipal* ». Aucune délibération du conseil municipal n'est intervenue pour définir les cas dans lesquels la délégation peut intervenir. Malgré les nombreux contentieux concernant la commune, le maire ne rend pas compte de ses décisions au conseil municipal.

La chambre recommande au maire de rendre compte désormais de manière exhaustive des décisions prises par délégation du conseil municipal.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire a pris acte de cette observation et s'est engagé à mettre en œuvre cette recommandation.

---

<sup>22</sup> 93 % de taux de présence sur l'année 2020.

### 3.3 Les frais relatifs aux élus

Si le mode de détermination et le montant des indemnités versées aux élus sur la période contrôlée n'appelle pas d'observations, la commune ne respecte cependant pas les nouvelles obligations concernant la communication sur ces indemnités et leur suivi.

Le nouvel article L. 2123-24-1-1 du CGCT applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020 impose en effet désormais aux communes d'établir un état présentant l'ensemble des indemnités de toute nature : « *chaque année, les communes établissent un état présentant l'ensemble des indemnités de toutes natures, libellées en euros, dont bénéficient les élus siégeant au conseil municipal, au titre de tout mandat ou de toutes fonctions exercées en leur sein et au sein de tout syndicat (...). Cet état est communiqué chaque année aux conseillers municipaux avant l'examen du budget de la commune.* »

Cet état n'a pas été communiqué au conseil municipal lors de l'examen du budget 2020 ni pour celui de 2021 adopté en janvier 2021. Par contre, ce document a été produit aux conseillers municipaux lors de l'examen du budget 2022 intervenu le 31 janvier 2022.

### 3.4 Les obligations du maire envers la Haute autorité pour la transparence de la vie publique

Le maire d'une commune de plus de 20 000 habitants, est tenu d'effectuer une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) dans le mois qui suit le renouvellement des fonctions, en application des dispositions de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Toute modification substantielle de la situation patrimoniale ou des intérêts détenus doit donner lieu, dans un délai de deux mois, à une déclaration dans les mêmes formes.

Le fait de ne pas déposer l'une des déclarations prévues, d'omettre de déclarer une partie substantielle de son patrimoine ou de ses intérêts ou de fournir une évaluation mensongère de son patrimoine est puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende. Une peine d'inéligibilité de 10 ans peut également être prononcée ainsi que l'interdiction d'exercer une fonction publique<sup>23</sup>.

La chambre a relevé durant l'instruction le caractère incomplet sur plusieurs points de la déclaration initiale du maire à la HATVP et les évolutions résultant de la nouvelle déclaration effectuée par M. Reynaud le 21 décembre 2021. Elle observe toutefois que cette nouvelle déclaration omet la mention du rôle d'administrateur de la SPL Cap Métropole et l'invite à la compléter en ce sens.

---

<sup>23</sup> Article 26 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Peuvent être prononcées, à titre complémentaire, l'interdiction des droits civiques, selon les modalités prévues aux articles 131-26 et 131-26-1 du code pénal, ainsi que l'interdiction d'exercer une fonction publique.

## 4 LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS

La ville soutient dans leurs actions plus de 150 associations notamment culturelles et sportives.

### 4.1 Les subventions versées aux associations

De 2015 à 2020, la ville de Saint-Chamond a versé près de 14 M€ de subventions aux associations, le budget dédié chaque année aux associations étant resté stable. En 2020, il correspond à 6 % des charges de gestion.

Sur la période, la gestion des subventions aux associations a été centralisée par le service de la vie administrative, rattaché à la direction de l'animation sportive et associative<sup>24</sup>. Une procédure d'attribution des subventions a été mise en place. Chaque association peut effectuer les démarches auprès de la commune, en ligne, au moyen d'un portail informatique, pour une demande de subvention mais également pour une demande d'organisation d'une manifestation, d'un débit de boisson temporaire ou d'une autorisation de voirie. L'examen des pièces justificatives produites à l'appui des comptes de la commune a permis de constater l'existence de conventions, régulièrement reconduites.

Chaque année, la commune verse à la fois des subventions de fonctionnement et des subventions exceptionnelles à de nombreuses associations pour des actions notamment d'animations régulièrement conduites par ces organismes, ce qui nuit au suivi global des crédits versés.

**Tableau n° 2 : Montant des subventions de fonctionnement versées aux associations**

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total général	Évol. 2015-2020
Subventions de fonctionnement	1 982 661	1 965 598	2 241 737	1 923 047	2 047 136	2 036 280	12 196 459	2,70 %
Subventions exceptionnelles	242 197	274 866	376 924	357 550	207 790	227 223	1 686 549	6,18 %
<b>Total</b>	<b>2 224 858</b>	<b>2 240 464</b>	<b>2 618 661</b>	<b>2 280 597</b>	<b>2 254 926</b>	<b>2 263 503</b>	<b>13 883 008</b>	<b>1,74 %</b>

Source : CRC d'après les comptes de la commune

Cent cinquante-huit associations ont bénéficié de subventions ou de concours en nature durant l'exercice 2020, 18 organismes ayant perçu un soutien de plus de 23 000 €, seuil réglementaire au-delà duquel une collectivité est tenue de conclure une convention d'objectifs avec l'association concernée<sup>25</sup>, cette obligation ayant été respectée.

La lecture des conventions de subventionnement conduit à relever que la plupart des conventions prévoient la valorisation des prestations en nature offerte par la commune (mise à disposition de locaux, de matériels, paiement des fluides...). Cependant, ce n'est pas le cas des

<sup>24</sup> À la suite d'une réorganisation interne, le service n'est plus rattaché à cette direction depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022.

<sup>25</sup> Décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques.

conventions pluriannuelles d'objectifs signées avec les principales associations sportives<sup>26</sup> et le comité des œuvres sociales (CGOS), qui n'apportent aucune précision en la matière.

La chambre constate l'existence d'une procédure de gestion pour attribuer les subventions et l'existence de conventions mais invite la commune à compléter son dispositif de conventionnement concernant les prestations en nature et leur valorisation.

## 4.2 Les informations délivrées aux élus et aux citoyens

Le compte administratif doit comporter une annexe qui recense notamment la liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions. Bien que présente pour chaque exercice, il apparaît que la valorisation des prestations en nature dont bénéficient les associations n'est pas appliquée ni mentionnée sur l'ensemble de la période, bien que de nombreuses conventions d'objectifs et de moyens les mentionnent expressément. C'est le cas notamment de l'association Maison des jeunes et de la culture (MJC) qui, outre une subvention en numéraire de 209 800 €, a bénéficié de la mise à disposition de locaux, valorisée à 27 959 € par an dans la convention, et de 31 818 € de prise en charge par la commune du personnel d'entretien municipal, soit un subventionnement total par la commune de 269 577 € par an en 2019 et 2020.

Par ailleurs, la commune n'a pas mis en œuvre le décret du 5 mai 2017, relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subventions, applicable aux conventions d'objectifs et de moyens conclues à compter du 1<sup>er</sup> août 2017. Ce décret prévoit en particulier que les données essentielles qui figurent dans la convention, doivent être « *mises à la disposition du public gratuitement, en consultation ou en téléchargement, sur le site internet de l'autorité ou de l'organisme attribuant la subvention, au plus tard trois mois à compter de la signature de la convention* ».

Enfin, les comptes certifiés des organismes pour lesquels la commune a accordé des subventions supérieures à 75 000 € ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme n'ont pas été joints à l'appui du compte administratif au représentant de l'État, en méconnaissance de l'article L. 2313-1-1 du CGCT. En 2020, l'annexe du compte administratif mentionne dix associations concernées par cette disposition.

La chambre invite la commune à veiller à se conformer aux dispositions législatives et réglementaires applicables en matière de communication des informations relatives aux subventions aux organismes de droit privé.

## 4.3 Le contrôle de l'utilisation des subventions par la commune

Depuis 2020, la commune procède à l'analyse financière des comptes des associations par l'utilisation d'un tableau reprenant les principaux éléments du compte de résultat et du bilan. Initialement mis en place pour quelques associations, cette bonne pratique a été généralisée à toutes les associations percevant plus de 23 000 € de subventions à compter de 2021. Il apparaît que trois associations gérant un centre social, le centre social Izieux-Le Creux, le centre social

---

<sup>26</sup> Saint-Chamond Basket Vallée du Gier, Saint-Chamond Foot, Saint-Chamond Handball Pays du Gier, Entente Saint-Chamond Volley.

Lavieu et le centre social de Saint-Julien-en-Jarez, disposent d'un niveau important de trésorerie, supérieure au montant de la subvention annuelle allouée par la commune.

**Tableau n° 3 : Montant des subventions de fonctionnement versées et de la trésorerie des trois associations gérant un centre social**

En €	Subvention communale versée en 2020	Montants 2020 des valeurs mobilières de placement et des disponibilités
Centre social Izieux-Le Creux	171 208	464 623
Centre social Lavieu	231 106	478 575
Centre social de Saint-Julien-en-Jarez	172 999	230 386
<b>Total</b>	<b>575 314</b>	<b>1 173 584</b>

Source : d'après les comptes de la commune et les comptes des associations

L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 2021 visant à améliorer la trésorerie des associations, qui modifie l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, prévoit désormais que les conventions de subventionnement définissent les conditions dans lesquelles l'organisme, s'il est à but non lucratif, peut conserver tout ou partie d'une subvention n'ayant pas été intégralement consommée.

La chambre invite la commune à se saisir de ces dispositions pour mener une réflexion sur le niveau des disponibilités des associations.

En conclusion, la gestion des subventions aux associations obéit à une nouvelle procédure de gestion centralisée et respecte la réglementation quant au conventionnement. En revanche, le contrôle de l'utilisation de la subvention des organismes subventionnés nécessite d'être amélioré.

## 5 LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

### 5.1 La qualité de l'information financière

#### 5.1.1 Le cadre comptable et l'adoption des documents budgétaires

Depuis 2016, la commune dispose d'un budget principal, soumis à la nomenclature comptable M14. La commune disposait jusqu'en 2015, de deux budgets annexes. Le budget annexe des affaires économiques, qui avait pour objet le suivi de l'activité commerciale de restaurant menée à l'intérieur d'un bâtiment propriété de la commune (la « Maison des Chanoines »), a été dissous par délibération de janvier 2017 et réintégré au budget principal de la commune. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, la compétence en matière d'eau a été transférée à Saint-Étienne Métropole<sup>27</sup>. En mai 2016, le conseil municipal a réintégré les résultats de ce budget annexe au budget principal et approuvé le transfert du déficit de fonctionnement constaté de 124 506 € et du solde positif de la section d'investissement 75 969 € à la communauté urbaine de Saint-Étienne Métropole.

<sup>27</sup> Transformation de la communauté d'agglomération en communauté urbaine approuvé par arrêté préfectoral du 24 décembre 2015.

Les dates relevées, durant la période sous revue, pour la tenue du débat d'orientations budgétaires et l'approbation du budget primitif, ainsi que pour l'adoption du compte administratif ont respecté les dates limites d'adoption des documents budgétaires.

Le compte de gestion, qui constitue la restitution des comptes du comptable public à l'ordonnateur, doit être transmis par le comptable avant le 1er juin de l'exercice suivant celui auquel il se rapporte. Un vote de l'assemblée délibérante portant sur le compte de gestion doit intervenir avant celui du compte administratif (CE, 3 novembre 1989, n° 65013), l'approbation du conseil municipal approuvant la concordance entre les deux documents. Cette obligation a été respectée, sauf pour l'exercice 2015.

### **5.1.2 Les débats d'orientations budgétaires**

Le débat sur les orientations budgétaires, qui doit précéder le vote du budget de la commune, a systématiquement donné lieu à une délibération spécifique.

Si le rapport présente de manière synthétique les orientations budgétaires de la commune, la chambre constate l'absence de présentation des engagements pluriannuels sur la période, alors même que la collectivité dispose d'une programmation pluriannuelle des investissements, ainsi qu'une nette réduction des informations transmises aux conseillers municipaux depuis 2020.

La chambre recommande à la commune d'enrichir le débat d'orientations budgétaires, de présenter les engagements pluriannuels, tout en intégrant les éléments prévus aux articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales.

Dans sa réponse, le maire s'est engagé à présenter le programme pluriannuel d'investissement dans le prochain rapport d'orientations budgétaires.

### **5.1.3 Les annexes aux documents budgétaires**

Les annexes réglementaires des budgets, telles que prévues à l'article L. 2313-1 du CGCT, ont pour objet de compléter les données contenues dans les documents budgétaires, en vue d'informer les élus et les administrés sur les éléments déterminants de la situation financière de la commune (encours de dette et trésorerie, engagements et subventions versées, situation financière et patrimoniale).

La commune a produit régulièrement les annexes réglementaires devant accompagner le budget et le compte administratif, notamment en 2020, en complétant celles relatives aux dépenses liées à la gestion de la crise sanitaire<sup>28</sup>. Cependant, certaines d'entre-elles n'ont pas été produites ou se révèlent largement incomplètes sur certains points.

Ainsi, l'annexe donnant le détail des opérations pour compte de tiers n'a pas été complétée en 2016, alors que la commune a assuré pendant six mois certaines compétences de Saint-Étienne Métropole ayant entraîné un flux financier en investissement sur cet exercice de 507 534 €. L'annexe sur les cessions de patrimoine<sup>29</sup> n'est plus produite avec le compte administratif depuis l'exercice 2017 alors même que des cessions sont intervenues chaque année sur la période de contrôle. Celle relative à la liste des organismes dans lesquels la

<sup>28</sup> Annexes A7.4.1 et A7.4.2.

<sup>29</sup> Annexe IV A 10.3 de la maquette réglementaire.

commune détient une part du capital est incomplète jusqu'en 2016 et n'a pas été renseignée depuis 2017 alors même que la commune possède notamment en 2020 des titres de participations dans deux sociétés d'économie mixte d'aménagement, Cap métropole et Novim, chargées d'opérations d'aménagement et de construction<sup>30</sup>. L'annexe relative aux organismes de regroupements auxquels adhère la commune est incomplète sur l'ensemble de la période, l'appartenance au syndicat mixte du parc naturel régional depuis 1974 n'étant pas mentionnée. Elle ne comporte aucun élément concernant le montant du financement de la commune aux organismes auxquels elle adhère. À titre d'exemple, l'adhésion au syndicat intercommunal des technologies de l'information pour les villes (SITIV)<sup>31</sup> financé par de la fiscalité additionnelle a représenté un montant de 415 917 € en 2020. Enfin, l'annexe sur l'état du personnel est certes renseignée chaque année, mais elle ne correspond pas à la maquette réglementaire du compte administratif, est incomplète et comporte des erreurs chaque année de 2015 à 2020.

Le caractère incomplet des états et données produits à l'appui des documents budgétaires, notamment en matière de ressources humaines et concernant les organismes auxquels la collectivité adhère ou possède des titres de participations, altère la fiabilité des informations mises à la disposition des élus et des citoyens, qui visent en particulier à permettre d'apprécier la situation financière de la commune de manière globale.

L'ordonnateur s'engage, dans sa réponse à la chambre, à compléter les annexes aux budgets et comptes.

## **5.2 La gestion budgétaire**

### **5.2.1 Les processus d'élaboration et de vote du budget et du compte administratif**

La direction des finances, de la prospective et du contrôle de gestion compte onze agents dont deux cadres de catégorie A, deux agents de catégorie B et sept agents de catégorie C.

Des procédures internes formalisées ont été mises en place, par la diffusion de lettres de cadrage annuelles concernant la préparation budgétaire, l'élaboration des documents budgétaires et les opérations de fin d'exercice. Le circuit de liquidation et de mandatement est entièrement dématérialisé. La gestion budgétaire est pilotée par la direction des finances en lien avec les services gestionnaires de crédits, qui engagent, contrôlent le service fait et liquident la dépense, l'ordonnancement des recettes et dépenses étant centralisé à la direction des finances.

À compter de 2017, des codes budgétaires internes ont été créés par service gestionnaire<sup>32</sup>, en dépenses, procédé étendu à compter de 2021 aux recettes. Cette organisation, complexe, implique au niveau comptable une décomposition des numéros de compte en autant de services gestionnaires, ce qui induit de très nombreuses opérations internes en termes d'organisation et de suivi, et rend très difficile une analyse pertinente du fait des changements importants de périmètre des services au cours de la période de contrôle. À titre d'exemple, le

---

<sup>30</sup> Société née de la fusion en 2018 entre la SEM Patrimoniaire Loire et la SEDL dont la commune détient 300 actions à 7,58 € soit un capital de 2 274 €.

<sup>31</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, la commune a adhéré à ce syndicat intercommunal, existant depuis 1972 et dont le siège se situe dans le Rhône à Vénissieux. Ce syndicat met en œuvre des compétences et des moyens techniques relatifs aux systèmes d'informations et aux infrastructures qui les supportent au service des communes adhérentes au nombre de huit dont la commune de St Chamond.

<sup>32</sup> 18 services gestionnaires en recettes en 2020.

compte 611 qui enregistre les dépenses en matière de contrats de prestation de services a été décliné en 23 services gestionnaires. À la suite du contrôle et à compter de 2022, cette organisation est abandonnée, afin de simplifier la gestion budgétaire.

Malgré une organisation décentralisée, il n'existe aucune procédure formalisée en matière de procédures financières et comptables notamment en matière de gestion des crédits pluriannuels ou d'exécution financière des marchés publics. Dans un souci de bonne gestion et de transparence, la commune pourrait se doter de règles de gestion plus simples, de procédures en matière de pluriannualité et d'un règlement budgétaire, comptable et financier permettant de rassembler, dans un document unique, toutes les procédures budgétaires.

## **5.2.2 La comptabilité d'engagement**

L'article L. 2342-2 du CGCT<sup>33</sup> dispose que l'ordonnateur tient la comptabilité d'engagement des dépenses, permettant d'établir à tout moment la disponibilité réelle des crédits ouverts au budget. Si elle n'est pas obligatoire en recettes, la pratique de l'engagement est nécessaire au suivi de l'exécution budgétaire. Ainsi, l'engagement comptable précède l'engagement juridique ou lui est concomitant. En fin d'exercice, le solde des engagements permet de déterminer le montant des charges et produits à rattacher à l'exercice, lequel influe sur le résultat de fonctionnement et de dresser l'état détaillé des restes à réaliser en investissement et fonctionnement. Ceux-ci font partie intégrante du résultat du compte administratif et doivent être sincères pour établir le compte administratif.

Une comptabilité d'engagement a été effectivement mise en place en dépenses, que ce soit en fonctionnement et en investissement. En matière de recettes, en revanche, la collectivité n'a pas procédé à des engagements jusqu'en 2020. Ainsi, les subventions d'équipements attribuées par d'autres organismes publics n'ont pas fait l'objet d'engagement, alors même que les dépenses afférentes étaient engagées et intégrées en restes à réaliser, éléments pris en compte dans le résultat de l'exercice. À titre d'exemple, en 2019, la commune de Saint-Chamond s'est vu notifier une subvention de la région pour un montant de 311 000 € concernant la restructuration de l'ancienne école Verlaine. Cette notification aurait dû faire l'objet d'un engagement financier puis d'une inscription en reste à réaliser. Cette subvention aurait ainsi été intégrée au résultat de l'exercice 2019 au lieu de celui de 2020.

En 2020, l'importance des restes à réaliser en dépenses et l'absence de restes à réaliser en recettes a eu un impact défavorable sur les résultats de l'exercice qui s'est retrouvé déficitaire de manière excessive à hauteur de 8,9 % des recettes de la section de fonctionnement sur la base du compte administratif.

---

<sup>33</sup> Applicable par renvoi de l'article L. 5211-36 du CGCT.

**Tableau n° 4 : Tableau d'équilibre du compte administratif 2020 de la commune**

Budget principal	Dépenses	Recettes	Solde exécution	Report 2019	Résultat (hors reste à réaliser)	Rà R recettes	RàR dépenses	Résultat
Fonctionnement	41 504 017	46 374 022	4 870 006	0	<b>4 870 006</b>	0	288 140	4 581 866
Investissement	12 509 322	11 231 215	- 1 278 107	- 2 378 033	<b>- 3 656 140</b>	0	5 042 928	- 8 699 068
Total	54 013 339	57 605 237	3 591 899	- 2 378 033	<b>1 213 866</b>	0	5 331 068	<b>- 4 117 202</b>
Recettes de fonctionnement								46 374 022
Déficit/ recettes de fonctionnement								- 8,88 %

Source : CRC d'après le compte administratif de la commune

La chambre rappelle les dispositions de L. 1612-14 du CGCT qui prévoit : « lorsque l'arrêté des comptes des collectivités territoriales fait apparaître dans l'exécution du budget, après vérification de la sincérité des inscriptions de recettes et de dépenses, un déficit égal ou supérieur à 5 % pour une commune de plus de 20 000 habitants, la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'État, propose à la collectivité territoriale les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire, dans le délai d'un mois à compter de cette saisine ».

Dans un souci de bonne gestion, la chambre invite la commune à fiabiliser la comptabilité d'engagement et à l'étendre à la gestion des recettes.

### 5.2.3 Les taux d'exécution budgétaire

Les taux d'exécution budgétaire (cf. annexe n° 3), qui se définissent comme le rapport entre les crédits votés par l'assemblée délibérante et les montants effectivement mandatés ou perçus au cours de l'exercice, permettent d'apprécier la qualité de la prévision budgétaire.

De 2015 à 2020, les taux observés traduisent un niveau d'exécution budgétaire satisfaisant pour la section de fonctionnement.

**Tableau n° 5 : Taux d'exécution de la section de fonctionnement**

En € - Hors rattachements et restes à réaliser	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne annuelle
Dépenses réelles de fonctionnement	90,8 %	89,2 %	94,0 %	97,7 %	95,3 %	94,7 %	93,5 %
Recettes réelles de fonctionnement	101,8 %	100,5 %	102,6 %	99,4 %	102,7 %	101,2 %	100,7 %

Source : CRC d'après les budgets primitifs et comptes administratifs, commune de Saint-Chamond

En revanche, que ce soit en dépenses ou en recettes, les prévisions de la section d'investissement sont faibles avec un taux d'exécution annuel moyen hors restes à réaliser n'excédant pas 60 % en dépenses et 42 % en recettes alors même que la commune gère une partie de ses opérations d'équipement en « autorisation de programme /crédits de paiement » et qu'elle s'est dotée depuis 2017 d'un plan pluriannuel d'investissement. En matière de recettes d'investissement, le faible taux d'exécution et l'absence de restes à réaliser sur l'ensemble de la période révèlent une faible fiabilité des prévisions budgétaires.

**Tableau n° 6 : Taux d'exécution de la section d'investissement (hors restes à réaliser)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne annuelle
<b>Dépenses réelles d'investissement (hors 1644)</b>							
<b>Taux d'exécution - réalisations sur crédits ouverts hors restes à réaliser</b>	56,9 %	57,5 %	71,8 %	58,5 %	56,6 %	57,1 %	59,3 %
<b>Taux d'exécution - réalisations sur crédits ouverts dont restes à réaliser</b>	73,2 %	70,0 %	87,7 %	66,6 %	74,4 %	83,5 %	75,8 %
<b>Recettes réelles d'investissement (hors 1644 et 1068)</b>							
<b>Taux d'exécution - réalisations sur crédits ouverts (absence de restes à réaliser)</b>	20,3 %	42,1 %	71,8 %	39,1 %	42,9 %	29,2 %	42,5 %

Source : CRC d'après les budgets primitifs et comptes administratifs, commune de Saint-Chamond

La chambre invite la commune à fiabiliser et à ajuster ses prévisions budgétaires.

#### 5.2.4 Une programmation pluriannuelle des investissements

La commune s'est dotée d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) pour les périodes de 2017-2020 et de 2020-2025. Il est construit selon la même logique sur les deux périodes, avec deux grandes catégories : l'équipement courant (matériel, véhicules, entretien des bâtiments et du domaine public, acquisitions foncières) et les grands projets (constructions et réhabilitations de bâtiments, d'espaces publics dont les places publiques, contributions à d'autres projets dont la salle omnisport du Gier). Ces plans d'investissement demeurent toutefois des outils internes de suivi, qui ne donnent pas lieu à présentation lors du débat sur les orientations budgétaires. Ils ne concernent que les dépenses d'investissement et n'intègrent pas les recettes. En outre, ils ne font pas ressortir le niveau des réalisations atteint pour chaque opération au 31 décembre de l'année précédente. Seules figurent les prévisions budgétaires établies au début de l'année.

La commune a mis en place des autorisations de programme (AP) et des crédits de paiement afférents (CP), pour des projets précis en début de période puis par domaine d'intervention (culture et patrimoine, sport...) à compter de 2018. Le suivi opéré par la commune en la matière n'est pas efficient, les taux<sup>34</sup> de réalisation des crédits de paiement étant faibles depuis 2018. Certaines autorisations de paiement n'ont pas fait l'objet de révision entraînant des réalisations supérieures à l'autorisation de paiement. Par exemple, pour les travaux extérieurs de l'église Notre-Dame, dont l'AP a été ajustée à 1,25 M€, le montant cumulé des réalisations s'est élevé à 1,46 M€ soit un montant de réalisation supérieur à l'AP votée par le conseil. Enfin, l'annexe au compte administratif comporte des erreurs sur le montant des AP depuis 2019.

La chambre invite la commune à compléter le plan pluriannuel d'investissement en intégrant les réalisations, les recettes attendues et les coûts prévisionnels de fonctionnement, tout en améliorant le suivi des AP/CP mises en place. Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire a indiqué que ces observations seraient prises en compte pour l'élaboration du programme d'investissement.

<sup>34</sup> Taux de réalisation des crédits de paiement de 29 % en 2015, 69 % en 2016, 78 % en 2017, 32 % en 2018, 52 % en 2019 et 56 % en 2020.

## 5.3 La gestion comptable

### 5.3.1 Des erreurs d'imputation

Les comptes de la commune comportent des erreurs d'imputation pour retracer les attributions de compensation d'investissement<sup>35</sup> et pour des fonds de concours<sup>36</sup>, ce qui nuit à la fiabilité des comptes, avec des effets induits sur la formation de la capacité d'autofinancement qui constitue l'un des indicateurs majeurs d'analyse de la situation financière d'une collectivité.

L'ordonnateur indique dans sa réponse qu'un travail a été initié sur ce point.

### 5.3.2 Le suivi du patrimoine

#### 5.3.2.1 L'inventaire et l'état de l'actif

Le patrimoine d'une commune est retracé dans ses comptes de bilan, qui doit en donner une image fidèle, complète et sincère.

La collectivité tient un inventaire de son patrimoine qui a pu être rapproché de l'état de l'actif du comptable au 31 décembre des années 2017, 2019 et 2020. Après un travail de mise à jour, ces documents font apparaître pour le budget principal un écart global qui se réduit passant de 191,5 M€ en 2017, à 180 M€ en 2019 et 72,6 M€ en 2020.

L'écart restant en 2020 entre les deux documents s'explique principalement par l'enregistrement par le seul comptable au compte dédié<sup>37</sup> des immobilisations affectées à un EPCI suite aux transferts de compétences en matière d'eau et d'assainissement à Saint-Étienne Métropole pour un montant de 74,3 M€, ce qui n'est pas le cas de l'inventaire de la commune qui n'a enregistré qu'un montant de 2,17 M€.

Par ailleurs, les éléments relatifs aux titres de participations et autres formes de participation détenues par la commune nécessitent un travail d'actualisation à la suite notamment de la création de la SEM d'aménagement Cap Métropole en 2012 et de la création de la SAEM Novim. Ce travail doit s'étendre à l'ensemble des participations détenues<sup>38</sup> par la commune.

La chambre invite l'ordonnateur à se rapprocher du comptable pour que les mises à jour nécessaires soient opérées afin que les deux documents soient concordants.

---

<sup>35</sup> Comptabilisation au compte 6553 autres charges courantes au lieu du compte 2046 pour les attributions de compensation d'investissement.

<sup>36</sup> Comptabilisation d'un fonds de concours versé par Saint-Étienne Métropole pour le centre nautique Roger Couderc au compte 1311, qui concerne les subventions d'État au lieu du compte 13156.

<sup>37</sup> Compte 2423 - Immobilisations affectées, concédées, affermées ou mises à disposition à des établissements publics de coopération intercommunale.

<sup>38</sup> Participations à une association détenues depuis 1978 pour des réservations de lits dans des centres de vacances pour un montant de 182 938 €, participations détenues depuis 1983 à hauteur de 22 709 € au syndicat mixte du parc naturel régional du Pilat et pour une participation de 56 620 € pour le remboursement d'un emprunt au syndicat intercommunal créé pour aménager et exploiter le terrain d'aviation de Planèze.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a précisé qu'un travail interne est mené depuis 2021 avec l'objectif d'avoir les deux documents concordants avant le passage en M57<sup>39</sup> prévu au 1er janvier 2024.

### 5.3.2.2 Les amortissements

Conformément à l'article L. 2321-2 du CGCT, la commune procède à l'amortissement de ses immobilisations, deux délibérations de décembre 1998 et février 2001 ayant déterminé les durées d'amortissement de référence pour des biens de caractère renouvelable. Les durées retenues sont cohérentes avec celles préconisées par la nomenclature comptable M14.

Cependant, certaines durées pratiquées ne respectent pas la délibération de principe et ne sont pas cohérentes avec l'état de l'actif<sup>40</sup>. De plus, la collectivité pratique l'amortissement des subventions d'équipements versées, sur des durées de cinq ou quinze ans en méconnaissance des dispositions de l'article R. 2321-1 du CGCT qui prévoit, depuis 2016<sup>41</sup>, « *une durée maximale de cinq ans lorsque la subvention finance des biens mobiliers, du matériel ou des études, de trente ans lorsque la subvention finance des biens immobiliers ou des installations (...)* ». Enfin, l'annexe du compte administratif relative aux méthodes utilisées comporte en 2020 des incohérences sur le montant des biens de faible valeur<sup>42</sup>.

L'ordonnateur s'est engagé, dans sa réponse à la chambre, à adopter une nouvelle délibération pour être conforme aux dispositions de l'article R 2321-1 du CGCT.

### 5.3.3 Les provisions pour risques et charges

Le provisionnement constitue l'une des applications du principe de prudence permettant de constater une dépréciation, un risque ou l'étalement d'une charge, et, selon le régime de droit commun, la mise en réserve de la somme disponible pour financer la charge induite par le risque. Celles-ci doivent être constituées par délibération de l'assemblée délibérante, dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, ou d'une procédure collective, ou lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis. Les autres risques sont soumis à la libre appréciation des collectivités. L'article R. 2321-2 du CGCT précise « *qu'une délibération détermine les conditions de constitution, de reprise et, le cas échéant, de répartition et d'ajustement de la provision* ». Les provisions ont un caractère provisoire : elles doivent être ajustées tous les ans, au regard de l'évolution des risques et charges encourus. Les provisions devenues sans objet à la suite de la réalisation ou de la disparition du risque ou de la charge, doivent être soldées et donner lieu à reprise intégrale.

La commune a suivi le régime de droit commun, avec la constitution de provisions semi-budgétaires. Elle n'a pas délibéré chaque année en la matière et aucune provision n'a été constatée de 2015 à 2020. En revanche, trois reprises de provisions sont intervenues sur la

---

<sup>39</sup> La M57 est la nouvelle instruction budgétaire et comptable applicable aux budgets principaux de toutes les collectivités et leurs établissements publics qui va se généraliser à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024.

<sup>40</sup> Pratique de durées d'amortissement sur 20 ans au compte 2135 « installations générales, agencements et aménagements des constructions » dans l'inventaire, alors que l'état de l'actif précise une durée de dix ans et que la délibération de principe ne prévoit pas ce type d'amortissement.

<sup>41</sup> Le décret n° 2015-1846 du 29 décembre 2015 a modifié la durée des amortissements des subventions d'équipement versées par les communes.

<sup>42</sup> Le montant de 500 € est erroné, la délibération de décembre 1998 qui s'est substituée aux délibérations précédemment adoptées, indiquant une somme de 4 000 francs soit 610 €.

période, reprises qui ont été approuvées dans le cadre de l'adoption du budget pour un montant total de 839 600 €.

Les deux premières reprises sur provisions ont concerné, en 2016, deux contrats d'échanges de taux (SWAP), pour un montant de 180 000 € et en 2019, sur le compte épargne temps pour un montant de 300 000 €. Les conditions de reprises de ces provisions n'ont pas fait l'objet d'une délibération, ni d'aucune précision, si ce n'est leur montant dans les documents de présentation du budget primitif. De plus, la commune avait constitué une provision de 359 600 € par délibération en novembre 2013 concernant la réalisation de l'opération confiée à l'OPAC de Saint-Chamond devenu Gier Habitat pour l'aménagement et l'équipement de la ZAC de la Varizelle. En février 2020, le conseil municipal, après avoir validé le bilan financier de la ZAC et le règlement par la commune d'une participation de 224 288 € à Gier Habitat, a acté la reprise de cette provision qui a été proposée lors du vote du budget primitif 2020.

Par ailleurs, la commune n'a pas procédé à la constitution de provisions, exigée règlementairement, au titre des risques de contentieux, alors même que la liste des litiges transmise en cours de contrôle fait ressortir l'existence de procédures contentieuses pendantes, pouvant avoir des incidences financières pour la commune. Enfin, la chambre constate le caractère incomplet de l'annexe du compte administratif qui ne mentionne pas, en 2020, la date de constitution des provisions et qui intègre, à tort, la provision relative au compte épargne temps dans les provisions pour litige.

La chambre invite la commune à constituer des provisions pour litiges et à veiller à adopter une délibération annuelle concernant les provisions, à motiver avec précision et détailler l'objet de chaque charge ou risque provisionné, ainsi que les modalités d'appréciation du montant des dotations.

### **5.3.4 Les opérations de fin d'exercice**

#### **5.3.4.1 Le rattachement des produits et des charges**

Les produits et les charges doivent être rattachés à l'exercice au cours duquel se situe le fait générateur et pour lequel il y a eu service fait, et ce afin de respecter le principe d'indépendance des exercices. Des rattachements ont été opérés durant toute la période sous revue. Ils n'appellent pas d'observation.

#### **5.3.4.2 Les restes à réaliser**

L'évaluation correcte des restes à réaliser (« reports »), en dépenses comme en recettes, participe à la détermination du résultat de l'exercice qui doit restituer une image fidèle et sincère de l'année comptable écoulée. Aux termes de l'article R. 2311-11 du CGCT, les restes à réaliser de la section de fonctionnement et de la section d'investissement, arrêtés à la clôture de l'exercice, correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. Le suivi exact des restes à réaliser présuppose la mise en place d'une comptabilité des engagements. Les restes à réaliser en dépenses procèdent d'engagements juridiques contractés auprès de tiers : signatures de marchés, de contrats ou de conventions notamment. Ils n'ont pas pu faire l'objet d'un mandatement sur l'exercice qui s'achève mais ils donneront obligatoirement lieu à paiement ultérieurement.

À l'examen des comptes administratifs, des restes à réaliser, en dépenses uniquement, ont été portés en section de fonctionnement depuis 2016 pour des montants peu importants. Ils

n'appellent pas d'observation. En revanche, les restes à réaliser inscrits en dépenses de la section d'investissement apparaissent élevés en 2019 et 2020 (4 M€ et 5 M€). Si la majorité des restes à réaliser inscrits en dépenses est justifiée, des anomalies ont pu être identifiées. À titre d'exemple, le fonds de concours versé par la commune à Saint-Étienne Métropole pour l'opération de réaménagement de la place Nationale a été inscrit en restes à réaliser en 2019 à hauteur de 800 000 € au lieu du montant de 192 400 € prévu par la convention. Enfin, faute d'engagement en matière de recettes, aucun reste à réaliser n'a été inscrit en recettes pour les deux sections, alors même que des subventions sont notifiées chaque année à la commune.

En raison de l'importance des restes à réaliser dans la détermination du résultat de l'exercice (voir supra), la chambre invite la commune à se doter de règles internes en matière d'engagement des recettes et de comptabilisation des restes à réaliser.

#### **5.4 Le suivi financier des risques externes**

Les processus de suivi des risques financiers, qui permettent d'assurer une maîtrise des principaux risques financiers portés par les organismes dans lesquels la commune a pris un engagement financier, ne sont pas formalisés. Il n'existe pas de cartographie des risques formalisée, ni de risques identifiés par la commune alors même que la commune a garanti des emprunts à des organismes et est partie prenante dans de nombreux contentieux.

Les comptes certifiés des organismes pour lesquels la commune a accordé une garantie d'emprunt n'ont pas été joints à l'appui du compte administratif au représentant de l'État, en méconnaissance de l'article L. 2313-1-1 du CGCT.

Enfin, si les contentieux font l'objet d'un suivi précis, il n'existe pas d'analyse des risques, notamment financiers, pour la commune.

La chambre invite la commune à identifier, analyser et gérer les risques portés par la commune notamment en matière de garantie d'emprunt et de contentieux.

## **6 LA SITUATION FINANCIÈRE**

La présentation de la situation financière de la commune de Saint-Chamond se fonde sur l'analyse des comptes de 2015 à 2020 et a pour objectif d'appréhender l'évolution de l'autofinancement sur la période et la soutenabilité de sa politique d'investissement et d'endettement. L'intégralité des données d'analyse financière figure en annexe n° 4.

### **6.1 L'évolution de l'autofinancement**

Le budget principal de la commune a dégagé un autofinancement (différence entre les produits et les charges de fonctionnement, qui permet à la collectivité d'investir et de rembourser sa dette) qui a diminué de 5 % entre 2015 et 2020. La capacité d'autofinancement (CAF) de la commune, c'est-à-dire son « épargne », a reculé de 7,4 M€ en 2015 à 5,8 M€ en 2020. Cette érosion relative du niveau d'épargne a été plus rapide que la baisse des recettes communales. La CAF représentait toutefois en 2020 13 % des produits de gestion, soit un niveau correct et proche de celui observé en 2015 (16 % des produits). Ce niveau

d'autofinancement, correspondant à un niveau de 162 € par habitant en 2020, est inférieur à celui des communes de taille comparable, qui se situe à 188 €<sup>43</sup> par habitant.

**Le maintien de l'autofinancement doit constituer un objectif de gestion pour la commune, afin de permettre la poursuite dans de bonnes conditions financières, de l'investissement.**

**Tableau n° 7 : La formation de l'autofinancement de 2015 à 2020**

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	16 676 879	16 428 238	16 536 906	17 216 220	17 202 887	17 733 508	1,20 %
+ Fiscalité reversée	9 927 589	8 911 198	8 904 251	8 400 086	9 437 329	8 857 892	- 2,30 %
= Fiscalité totale (nette)	26 604 469	25 339 436	25 441 157	25 616 306	26 640 216	26 591 400	0,00 %
+ Ressources d'exploitation	4 907 782	3 924 434	3 691 474	3 618 935	3 580 952	3 042 002	- 9,10 %
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	15 274 286	14 484 648	14 420 229	14 358 631	14 866 080	14 528 595	- 1,00 %
= Produits de gestion (A)	46 786 536	43 748 518	43 579 320	43 593 872	45 220 560	44 161 997	- 1,10 %
Charges à caractère général	8 963 417	8 006 828	9 331 493	9 108 057	9 695 693	8 455 500	- 1,20 %
+ Charges de personnel	23 273 756	22 874 820	23 193 633	23 919 201	24 331 279	24 334 985	0,90 %
+ Subventions de fonctionnement	3 318 661	3 245 598	3 341 737	2 965 867	3 047 136	3 036 280	- 1,80 %
+ Autres charges de gestion	2 794 298	2 789 717	2 764 241	2 774 744	2 778 980	2 809 512	0,10 %
= Charges de gestion (B)	38 350 132	36 916 962	38 631 104	38 767 869	39 853 087	38 636 277	0,10 %
+/- Résultat financier	- 869 925	- 117 646	- 53 184	- 59 416	- 59 942	- 41 145	- 45,70 %
+/- Autres produits et charges excep. réels	- 220 951	- 88 354	115 538	6 939	128 972	289 119	
= CAF brute	7 345 528	6 625 556	5 005 409	4 769 760	5 431 750	5 770 130	- 4,70 %
en % des produits de gestion	15,70 %	15,10 %	11,50 %	10,90 %	12,00 %	13,10 %	

Source : CRC d'après les comptes de la commune 2015-2020.

### 6.1.1 L'évolution des produits

De 2015 à 2020, les produits de gestion ont diminué de 2,6 M€ soit - 1,1 % par an, en moyenne, passant de 46,8 M€ à 44,2 M€ (cf. tableau ci-dessus).

<sup>43</sup> Source : comptes individuels des communes ; DGFIP ; 2020.

Les ressources d'origine fiscale (26,6 M€ en 2020), constituées de la fiscalité directe (17,7 M€) et de la fiscalité reversée par la métropole (8,9 M€), représentent, en 2020, 60 % des produits de la commune mais n'ont pas évolué sur la période.

Le produit des trois taxes directes locales a évolué de 15,4 M€ en 2015 à 16,2 M€ en 2020, soit + 1 % par an, essentiellement grâce au coefficient annuel d'actualisation des valeurs locatives fixé par la loi de finances. En termes de richesse fiscale, la commune présente des indicateurs inférieurs à la moyenne de la strate, tant pour les bases d'impositions fiscales, rapportées au nombre d'habitants, que pour le potentiel fiscal de la collectivité.

**Tableau n° 8 : Les indicateurs de richesse et de pression fiscale en 2020**

	Commune de Saint-Chamond	Moyenne de la strate
Bases nettes de TH en € par habitant	1 303 €	1 489 €
Bases nettes de TFB en € par habitant	1 194 €	1 495 €
Taux de TH	12,78 %	19,93 %
Taux de TFB	23,79 %	23,46 %
Produit de TH en € par habitant	167 €	297 €
Produit de TFB en € par habitant	284 €	351 €
Potentiel fiscal par habitant	786 €	1 066 €
Effort fiscal	1,177	1,196

Source : Données fiscales (produits, bases et taux ; données 2020) : DGFIP, Les comptes individuels des communes en 2020 ; Données de richesse fiscale (potentiel fiscal et effort fiscal) : Fiche DGCL, bureau des concours financiers, fiche DGF 2020.

Malgré le faible dynamisme des bases d'imposition et un potentiel fiscal relativement défavorable au regard des données moyennes, le conseil municipal n'a pas augmenté les taux de fiscalité. Le taux communal de taxe d'habitation est demeuré fixé à 12,78 %, celui de la taxe sur le foncier bâti à 23,79 %. La réforme de la taxe d'habitation en 2021 réduira pour l'avenir les marges de manœuvre de la collectivité en termes de pouvoir fiscal. En matière de fiscalité, Saint-Chamond se distingue donc par une progression modeste des bases fiscales, une absence de hausse des taux sur toute la période et en conséquence, une faible évolution des produits.

Les autres ressources fiscales sont composées de diverses taxes : les droits de place, qui ont fortement diminué en 2020 à la suite de la crise sanitaire, la taxe sur les pylônes électriques, la taxe sur la consommation finale d'électricité reversée par le SIEL, la taxe locale sur la publicité extérieure et la taxe additionnelle aux droits de mutation (0,9 M€ en 2020) qui présente un certain dynamisme (+ 43 % entre 2015 et 2020).

À ce faible dynamisme du produit fiscal direct, est venue s'ajouter la baisse des versements en provenance de l'intercommunalité, qui sont passés de 9,9 M€ en 2015 à 8,9 M€ en 2020.

**Tableau n° 9 : Les recettes de fonctionnement en provenance de l'intercommunalité de 2015 à 2020**

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Attribution de compensation	7 515 151	6 339 068	6 307 532	5 752 996	6 243 825	6 200 681	- 3,8 %
+ Dotation de solidarité communautaire	1 855 331	1 905 476	1 955 620	2 005 764	2 005 764	2 005 764	1,6 %
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	557 107	666 655	641 099	641 326	1 187 741	651 447	3,2 %
<b>= Total</b>	<b>9 927 589</b>	<b>8 911 198</b>	<b>8 904 251</b>	<b>8 400 086</b>	<b>9 437 329</b>	<b>8 857 892</b>	<b>- 2,3 %</b>

Source : Chambre régionale des Comptes, d'après les comptes de la commune

Le montant de l'attribution de compensation versée à la ville de Saint-Chamond par l'EPCI a diminué notablement, la ville et l'intercommunalité ayant décidé de procéder à des transferts de charges et à des réfections sur l'AC (cf. partie relations avec la métropole). Enfin, la ville bénéficie chaque année du versement d'une dotation de solidarité communautaire à hauteur de 2 M€.

L'évolution des ressources institutionnelles se caractérise, par ailleurs, par un net repli depuis 2015. Les dotations et les participations se sont établies à 14,5 M€ en 2020, pour 15,2 M€ perçus en 2015. Cette diminution s'explique, principalement, par la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF), et notamment de la part imputable à la dotation forfaitaire (-1,6 M€ en six ans) compensée pour partie par la progression favorable de la dotation de solidarité urbaine. D'autres ressources ont diminué, notamment celles en provenance de la caisse d'allocations familiales (CAF) en 2020, compte tenu de la fermeture des établissements d'accueil des jeunes enfants (perte de recettes de 0,35 M€).

Les autres recettes, constituées des produits des services, des travaux et des prestations, ainsi que les revenus du patrimoine immobilier de la commune représentent une part résiduelle des produits (3 M€ en 2020) mais ont nettement diminué en 2020, compte tenu de la crise sanitaire. Cette baisse de près de 600 000 € de recettes tarifaires issues des services périscolaires et de restauration scolaire, des établissements culturels (médiathèque, conservatoire...- 38 000 €) et du centre nautique a eu un impact sur la capacité d'autofinancement en 2020.

### 6.1.2 L'évolution des charges

De 2015 à 2020, les charges de gestion ont été stables et atteignent 38,6 M€ en 2020 (cf. tableau 7). Après une baisse liée aux transferts de compétences en 2016, elles ont augmenté de 1,6 M€, du fait de la hausse de la masse salariale.

Les charges de personnel constituent le premier poste de dépenses de la commune et représentent 63 % des charges de gestion (24 M€ en 2020). Comparé aux villes de taille comparable, ces charges équivalent à une dépense de 685 € par habitant, soit un niveau inférieur à la moyenne de la strate (764 € par habitant). La progression de la masse salariale à partir de 2016 (+ 1,4 M€) s'explique à la fois par une hausse des effectifs (police municipale

notamment ; cf. partie ressources humaines) et du régime indemnitaire. Globalement les rémunérations versées au personnel non titulaire ont progressé plus vite que celle des agents fonctionnaires.

Les charges à caractère général et autres charges de gestion, qui représentent 11,1 M€ en 2020 ont été globalement maîtrisées même si l'ensemble des charges liées à la gestion du patrimoine a progressé (entretien, maintenance...) et intègre les dépenses liées au contrat de performance énergétique du centre nautique à partir de 2017.

S'agissant des subventions, elles se sont élevées à 3 M€ en 2020 et ont diminué de 0,3 M€ depuis 2015. Si les versements de subventions aux associations (sportives, culturelles, centre sociaux, CGOS) ont été stables à hauteur de 2 M€ par an, la subvention versée au centre communal d'action sociale (1 M€ par an) a subi une baisse de 300 000 € en début de période.

## **6.2 Le mode de financement des investissements**

De 2015 à 2020, l'effort d'équipement de la ville (dépenses et subventions d'équipement sur les six exercices) s'est élevé au total à 49 M€, dont 7 M€ de subventions d'équipement versées. Ces dépenses d'équipement ont été dédiées au financement d'aménagement d'espaces publics (places, réseaux), à la rénovation d'une école (l'école Verlaine), à l'entretien de bâtiments scolaires ou de restauration scolaire, aux investissements liés aux églises, ou encore à la rénovation du centre nautique. Un programme d'investissement a par ailleurs concerné les bâtiments municipaux et notamment la nécessaire mise aux normes en termes d'accessibilité. Cet effort d'équipement a été principalement financé par l'épargne (cf. graphique n° 2 ci-dessous).

Cette capacité d'autofinancement nette du remboursement de la dette s'est maintenue au cours de la période de contrôle à 3,8 M€ par an soit 23 M€ cumulés, auxquels il faut ajouter le remboursement de la dette liée aux compétences transférées versées par SEM (4,4 M€ cumulés). En revanche, sur la période, la part des subventions et financements externes (2,2 M€ de 2015 à 2020) pour les projets d'investissement représente 8 % du coût des projets alors que la part des subventions représente 20 % des dépenses d'équipement dans les communes de taille comparable. Pour faire face au besoin de financement (9 M€ de 2015 à 2020), comme le montre le tableau ci-dessous, la ville a emprunté au total 7 M€ au cours de la période sous revue.

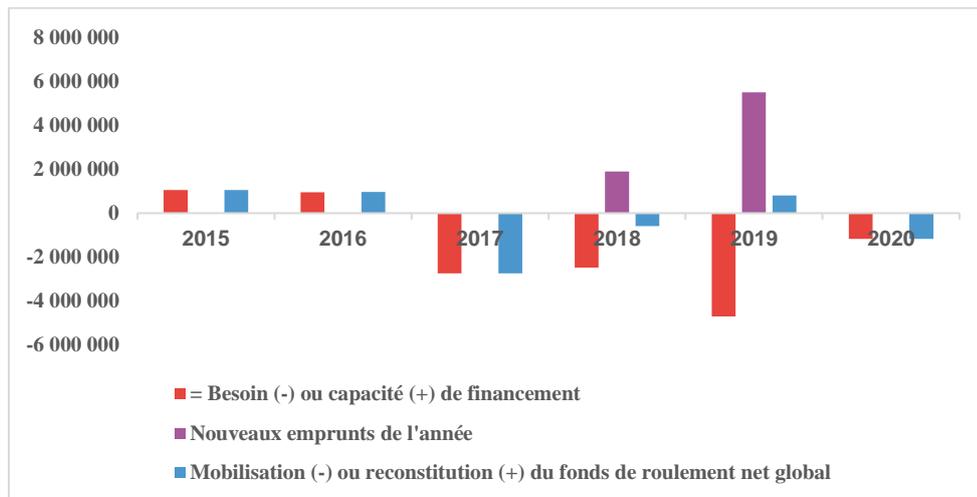
Tableau n° 10 : Le financement des investissements

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>CAF brute</b>	<b>7 345 528</b>	<b>6 625 556</b>	<b>5 005 409</b>	<b>4 769 760</b>	<b>5 431 750</b>	<b>5 770 130</b>
- Annuité en capital de la dette	2 547 149	1 977 009	1 821 011	1 878 978	1 982 032	1 878 681
<b>= CAF nette ou disponible (C)</b>	<b>4 798 379</b>	<b>4 648 547</b>	<b>3 184 398</b>	<b>2 890 782</b>	<b>3 449 719</b>	<b>3 891 449</b>
TLE et taxe d'aménagement	269 592	278 040	183 072	125 498	129 650	454 386
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	847 648	712 699	924 123	1 090 433	1 128 027	1 553 673
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	309 559	0	37 386	431 695	329 309	1 136 645
+ Produits de cession	304 616	185 935	459 076	290 409	787 736	64 481
<b>= Recettes d'inv. hors emprunt (D)</b>	<b>1 899 609</b>	<b>1 377 278</b>	<b>1 813 927</b>	<b>2 128 362</b>	<b>2 374 721</b>	<b>3 358 529</b>
= Financement propre disponible (C+D)	6 697 988	6 025 825	4 998 325	5 019 144	5 824 440	7 249 978
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	5 906 360	4 860 804	6 601 283	6 328 615	10 310 668	7 749 781
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	79 827	1 125 417	1 976 695	1 932 284	693 195	1 208 893
- Participations et inv. financiers nets	- 449 282	-1 002 168	- 852 883	-757 296	- 683 260	- 607 410
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre</b>	<b>1 049 935</b>	<b>1 030 224</b>	<b>- 2 733 763</b>	<b>- 2 493 258</b>	<b>- 4 697 029</b>	<b>- 1 163 665</b>
<b>Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)</b>	<b>0</b>	<b>8 834</b>	<b>0</b>	<b>1 900 000</b>	<b>5 500 000</b>	<b>0</b>
<b>Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global</b>	<b>1 048 942</b>	<b>963 089</b>	<b>- 2 733 763</b>	<b>- 580 958</b>	<b>802 971</b>	<b>- 1 163 665</b>

Source : Chambre régionale des comptes, d'après les comptes de la commune

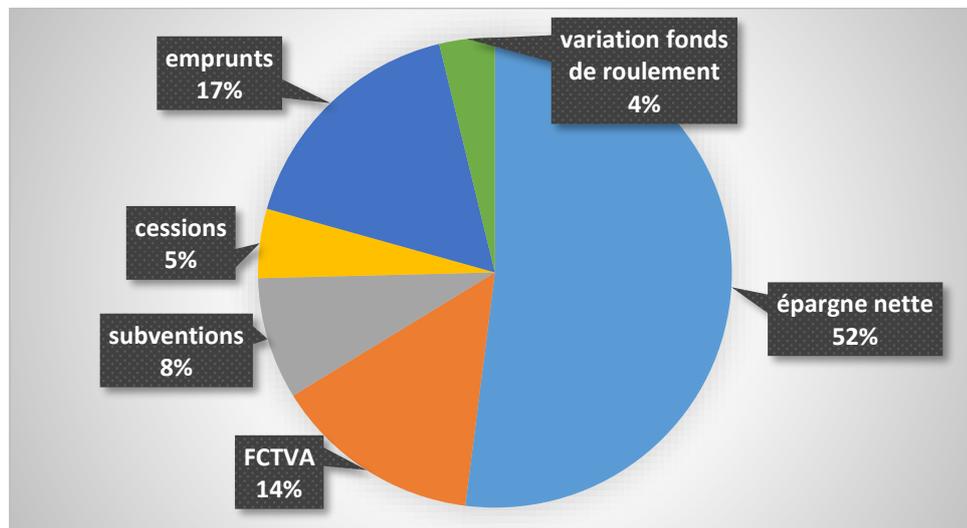
Si en 2015 et 2016, le niveau des dépenses d'investissement est resté inférieur aux ressources d'investissement et a donc entraîné une hausse du fonds de roulement, à partir de 2017, les dépenses d'équipement ont augmenté. Face à ce besoin de financement annuel, la commune n'a pas su ajuster son recours à l'emprunt (cf. graphique n° 1 ci-dessous). En 2018, la commune a emprunté 1,9 M€ pour pallier un besoin de financement de 2,5 M€, mobilisant par conséquent son fonds de roulement ; à l'inverse, en 2019, la ville a trop emprunté (5,5 M€ pour un besoin de financement de 4,7 M€). **Par conséquent, la chambre invite la commune à ajuster son recours à l'emprunt au juste nécessaire.** En effet, en 2020, le fonds de roulement ne représente plus que 1,4 M€ soit l'équivalent de 11 jours de charges courantes de la collectivité.

### Graphique n° 1 : Évolution du besoin de financement et du recours à l'emprunt



Source : Chambre régionale des comptes, d'après les comptes de la commune

### Graphique n° 2 : Financement de l'effort d'investissement (2015-2020)



Source : Chambre régionale des comptes, d'après les comptes de la commune

## 6.3 L'analyse bilancielle

### 6.3.1 L'endettement

De 2015 à 2020, la ville a souscrit de nouveaux emprunts (+ 7,4 M€), mais a dans le même temps remboursé l'annuité en capital de ses emprunts dont il est résulté globalement une diminution de l'encours de la dette communale de 2 M€.

Sur la période, la ville de Saint-Chamond s'est en effet désendettée, son encours de dette qui s'élevait à 13,4 M€ en 2015, ayant diminué à hauteur de 11,2 M€ en 2020. Cet encours de dette rapporté au nombre d'habitants s'élève en 2020 à 314 € par habitant, soit un niveau faible par rapport à l'endettement des villes de taille comparable (986 € par habitant en 2020).

Il ne comprend au demeurant aucun emprunt à risque.

Ce niveau de dette est faible et apparaît soutenable pour la collectivité, d'autant qu'une partie de cette dette est remboursée par Saint-Étienne Métropole dans le cadre des transferts de compétences (voirie et parcs de stationnement). Rapportée à la capacité d'autofinancement, c'est-à-dire le solde de la section de fonctionnement qui peut être consacré à l'investissement ou au remboursement des emprunts, la capacité de désendettement de la commune n'excède pas deux années, soit un niveau très en-deçà des seuils d'alerte de douze ans retenus pour de telles collectivités.

### 6.3.2 Le fonds de roulement et la trésorerie

Compte tenu de la mobilisation d'emprunts inférieur au besoin de financement résiduel, la commune a mobilisé et diminué son fonds de roulement, constitué par les excédents cumulés au cours des exercices précédents : il est ainsi passé de 4,2 M€ en 2015 et à 1,4 M€ en 2020. Fortement lié aux délais de paiement aux fournisseurs, le besoin en fonds de roulement est de 0,2 M€ en 2020.

La trésorerie, entendue au sens de la différence entre fonds de roulement et besoin de fonds de roulement, était abondante en début de période mais ne s'élève plus qu'à 1,1 M€ en 2020, représentant 11 jours de charges courantes.

**Tableau n° 11 : Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie**

au 31 décembre en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global	4 168 682	5 083 234	2 344 880	1 763 922	2 566 893	1 403 228
- Besoin en fonds de roulement global	- 1 120 906	63 831	713 278	- 616 775	224 468	247 113
=Trésorerie nette	5 289 589	5 019 403	1 631 603	2 380 698	2 342 424	1 156 114
en nombre de jours de charges courantes	49,2	49,5	15,4	22,4	21,4	10,9

Source : CRC d'après les comptes de la commune 2015-2020

**En conclusion, si la situation financière de la ville apparaît saine au regard de son faible endettement et de son niveau d'épargne, l'analyse financière montre que le fonds de roulement ne constitue plus un levier de financement pour le programme d'investissement à venir.**

### 6.4 Le pilotage et les perspectives pluriannuelles

La commune de Saint-Chamond ne dispose pas actuellement d'un outil fiable lui permettant de réaliser les prospectives financières pluriannuelles. Elle s'appuie sur une étude réalisée par un prestataire extérieur. Un programme pluriannuel a été élaboré faisant ressortir un besoin de financement de près de 62 M€ d'investissements à réaliser en cinq ans alors que le total des dépenses d'investissement<sup>44</sup> sur la période passée s'est établi à 44 M€ en six ans. Ce programme nécessite d'être affiné (cf. partie patrimoine) et il en ressort que la commune envisage d'augmenter de près de 70 % son effort d'équipement annuel.

**Si la commune dispose encore de marges de manœuvre (faible endettement, financements externes mobilisables, ...), sa capacité à investir dans les années à venir**

<sup>44</sup> Dépenses d'équipement hors subventions d'équipement.

**dépendra de la maîtrise de la masse salariale et des charges afférentes à la gestion de son patrimoine.**

**Dans le même temps, la commune devra veiller, chaque année, à l'équilibre de son compte administratif dans la mesure où elle a mobilisé l'essentiel du fonds de roulement disponible au cours de la période sous revue.**

Par conséquent, la chambre invite la commune à se doter d'un outil réellement fiable de prospective financière, qui doit se fonder sur les derniers résultats financiers constatés et des hypothèses d'évolution réalistes. En outre, la chambre lui recommande d'affiner son programme pluriannuel d'investissement, d'y inscrire des recettes potentielles et de rechercher des financements externes, et d'identifier les coûts induits des nouveaux projets, afin d'élaborer une réelle stratégie financière pluriannuelle pour ce mandat et d'améliorer le pilotage financier.

## **7 LA COMMANDE PUBLIQUE**

### **7.1 L'organisation de la commande publique et les procédures internes**

#### **7.1.1 L'organisation interne**

La commune de Saint-Chamond est dotée d'une direction de la commande publique et de l'achat responsable, rattachée au pôle « vie institutionnelle », constituée de quatre agents, un cadre A en charge de la direction et trois chargés d'affaires de catégorie B, que les directions ou services gestionnaires doivent saisir pour mener les procédures de passation des marchés publics répondant à des besoins d'un montant hors taxe (HT) supérieur à 25 000 € HT (estimation annuelle du besoin).

La direction se charge des différentes étapes de passation des procédures (du choix du niveau de procédure et de publicité à la notification des marchés). Elle assure également le secrétariat de la commission d'appel d'offres, qui a été régulièrement renouvelée au cours de la période. Enfin, elle intervient en appui, à la demande, pour apporter conseil et expertise juridique.

Sur la période, seule la moitié des achats (54 %) opérés par la commune est comptablement référencée à des procédures de mise en concurrence, ce qui est peu élevé.

La commune a eu recours de manière régulière à la centrale d'achat « union des groupements d'achats publics » (UGAP) principalement pour l'acquisition de véhicules de service, véhicules utilitaires et de matériel roulant (balayeuses, saleuse) mais également du matériel et des consommables notamment informatiques.

La commune n'a, par ailleurs, pas mis en œuvre l'obligation faite aux acheteurs de publier sur leur profil acheteur la liste des données essentielles de leurs marchés publics ou contrats de concessions<sup>45</sup>. La chambre invite en conséquence la commune à se conformer aux exigences règlementaires, en termes de publication des données essentielles intéressant les marchés passés.

---

<sup>45</sup> Obligation codifiée aux articles R. 2196 1 et R. 3131 1 du code de la commande publique qui concerne tous les contrats supérieurs à 25 000 € HT passés à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2018.

### 7.1.2 Les procédures internes

S'il n'existe formellement pas de guide interne de procédures, la direction de la commande publique et de l'achat responsable a réalisé un tableau récapitulatif des seuils de publicité, de procédure et de transmission en préfecture et a mis en place des schémas de procédures interne pour l'ensemble des procédures menées par la direction elle-même. Ces documents ont été mis à jour, régulièrement. Les procédures identifient clairement les différentes étapes de la passation et les acteurs internes concernés à chaque étape, tout en estimant les durées de chaque phase.

Ainsi, au-delà de 25 000 € HT, la direction de la commande publique doit être saisie par le service concerné. En dessous de ce seuil, il est suggéré aux services gestionnaires d'adresser à une présélection de prestataires un cahier des charges définissant le besoin à satisfaire et ses conditions d'exécution, ainsi que les conditions de négociation et de choix de l'offre (au minimum, envoi d'une demande de chiffrage ou de proposition faite à au moins trois entreprises du secteur d'activité concerné). Il est, par ailleurs, précisé que le pouvoir adjudicateur veille à choisir une offre pertinente, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique.

De manière formelle, il n'existe pas de stratégie d'achat globale ni de cartographie des achats.

### 7.1.3 Le recensement des besoins

La réglementation en matière de marchés publics a évolué durant la période sous revue<sup>46</sup>. Il demeure, avec constance, que la réglementation interdit à toute collectivité de se soustraire aux règles de la commande publique en scindant ses achats, l'analyse des seuils de passation prenant en compte la valeur totale -des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes - des besoins estimés pour l'année.

Le seuil en dessous duquel un marché public peut être passé sans publicité et sans mise en concurrence a évolué sur la période. Il est ainsi passé de 15 000 € HT en 2011 à 25 000 € HT à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2015 et jusqu'au 31 décembre 2019<sup>47</sup> et fixé après cette date à 40 000 € HT, point aujourd'hui codifié aux articles L. 2112-1 et R. 2112-1 du code de la commande publique. Les différents seuils de publicité s'apprécient selon l'évaluation totale des besoins, pour le besoin concerné, en matière de fournitures ou de services qui peuvent être considérés comme homogènes, notamment en raison de leurs caractéristiques (article R. 2121-7 du code de la commande publique).

De manière globale et sur l'ensemble de la période de contrôle, la commune n'a pas procédé à un recensement financier formalisé par type d'achat, notamment en ce qui concerne par exemple les achats récurrents de fournitures et de services. Il résulte de cette absence de recensement des besoins qu'une part des achats récurrents ne procède toujours pas de procédures de publicité et de mise en concurrence adéquates pour le volume financier qu'ils

---

<sup>46</sup> Application du code des marchés publics issu du décret du 1er août 2006 jusqu'au 31 mars 2016, puis des dispositions du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics jusqu'au 31 mars 2019, et depuis cette date application du décret du 3 décembre 2018 portant partie réglementaire du code de la commande publique.

<sup>47</sup> Application du décret n° 2011-1853 du 9 décembre 2011 puis du décret n° 2015-1163 du 17 septembre 2015.

représentent. À titre d'exemple, seuls 27 % des achats réalisés en matière de vêtements du travail de 2015 à 2020, pour un montant de 350 000 € HT, ont donné lieu à un paiement sur la base d'un marché public, le reste étant passé hors procédure de mise en concurrence alors même que les besoins annuels ont été supérieurs à 25 000 € HT et que quatre marchés ont été mis en place<sup>48</sup>.

**Tableau n° 12 : Part des achats récurrents réalisés dans le cadre d'un marché public (en €)**

N° compte	Objet	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total HT
60636	Vêtements de travail	80 904	40 163	69 941	35 386	45 294	82 091	353 779
	dont mandat avec une référence marché public	26 190	880	2 714	7 140	16 874	42 780	96 578
6236	Catalogues et imprimés	199 511	137 936	194 760	173 688	200 144	159 831	1 065 870
	dont mandat avec une référence marché public	112 393	60 864	113 221	67 783	125 533	94 624	574 418

Source : CRC, d'après les mandats passés par la commune

Une analyse des mandats de paiement a été opérée sur les exercices de 2015 à juin 2021. Il en ressort que de très nombreux mandats, supérieurs à 25 000 € HT, ont été passés en mandat ordinaire, c'est-à-dire en l'absence de référence à un marché public.

Ainsi, il en ressort que pour 14 prestataires<sup>49</sup>, le volume des achats a représenté un montant total de 7,2 M€ dont seuls 2,3 M€ ont fait l'objet d'une référence à un marché public au moment du paiement. Le détail par tiers figure en annexe n°5.

En conséquence, de nombreuses commandes supérieures à 25 000 € HT sont passées par les services gestionnaires, en l'absence de saisine de la direction de la commande publique et de lancement de procédure de passation adéquate.

Cette pratique conduit à un recours récurrent à certains prestataires sur l'ensemble de la période, pour des montants dépassant très largement les seuils de mise en concurrence.

La chambre recommande à la commune de procéder, sans délai, à un recensement et à une évaluation précise des besoins annuels de manière formalisée, préalable indispensable à l'organisation de procédures de mise en concurrence adaptées selon le montant des commandes.

<sup>48</sup> Marchés n°15.36, 15.38, 16.35 et 19.20.

<sup>49</sup> En matière d'interventions informatiques, de réparation et d'entretien des bâtiments, de petit outillage, de fournitures et de réparations de matériels.

#### 7.1.4 Des achats hors procédure de publicité et de mise en concurrence

Sur la base d'un échantillon de mandats, la chambre a demandé à la commune de préciser si des mises en concurrence ont été opérées. Les pièces justificatives transmises ont permis de constater qu'un certain nombre d'achats ont été passés à l'appui d'un marché public ou d'un accord-cadre existant. La chambre constate que le mandatement de ces dépenses s'est opéré en méconnaissance des dispositions de la nomenclature comptable et de celles prévues en matière de pièces justificatives (articles D. 1617-19 à D. 1617-21 du CGCT). Par ailleurs, il apparaît que les services gestionnaires ont procédé directement à des mises en concurrence par une simple demande de devis à des prestataires ou par l'utilisation de procédures adaptées, pour des besoins supérieurs à 25 000 € HT. En l'absence de recensement des besoins à l'échelle de la collectivité, ces procédures n'ont pas toujours respecté les seuils de mise en concurrence et ont conduit à scinder les achats.

À titre d'exemple, en 2019, pour l'acquisition de matériel roulant, la commune a passé des commandes à hauteur de 153 000 € HT<sup>50</sup>. Le seuil de publicité aurait dû s'apprécier selon cette évaluation totale des besoins de l'année. La commune a eu recours à l'UGAP à hauteur de 130 000 €, puis à deux prestataires pour l'achat d'un véhicule de service pour 18 820 € HT et d'une remorque. La mise en concurrence pour le véhicule de service est intervenue sur la base d'une simple demande de devis alors que les règles internes de la commune précisent qu'au-delà de 90 000 € HT (seuil fixé par le décret n°2018-1075 du 3 décembre 2018 pour une publicité réglementée), il est imposé un avis d'appel public à la concurrence.

De même, la commune n'a pas été en mesure de transmettre les preuves de mise en concurrence pour l'achat et l'installation d'un panneau d'information lumineux en 2020 pour un montant de 51 540 € HT.

En l'absence de recensement des besoins, les achats de la collectivité sont scindés par le service gestionnaire. Si des mises en concurrence sont effectivement opérées par les services, elles ne sont pas recensées ni enregistrées comptablement comme telles et ne respectent pas systématiquement les seuils de mise en concurrence.

Par ailleurs, les décisions de signer ces conventions n'ont pas fait l'objet d'une information du conseil municipal<sup>51</sup>.

Outre la mise en place d'un recensement annuel des besoins, la chambre invite la commune à procéder à un recensement des marchés existants, à organiser des mises en concurrence systématiques, en conformité avec les règles internes et avec les dispositions du code de la commande publique (articles L. 2111-1, R. 2121-1 et suivants notamment), à se doter de règles internes de contrôle et à informer l'assemblée délibérante de l'ensemble des décisions prises en matière de commande publique.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a précisé qu'en matière de recensement des besoins, une nomenclature permettant de recenser les achats de fournitures et de services serait mise en place et rendue obligatoire à compter du budget 2023. Il informe, par ailleurs, la chambre de la réalisation d'un recensement des besoins qui a été réalisé dans certains domaines (véhicules, fournitures électriques, fournitures en produits de droguerie) afin d'organiser des mises en

---

<sup>50</sup> Pour l'achat de balayeuses aspiratrices, d'un camion, d'une remorque et d'un véhicule léger.

<sup>51</sup> Exemple de l'achat d'un véhicule de service et du remplacement chauffage de la Roger BAUDY en septembre 2018.

concurrence et que des marchés à bons de commandes vont être lancés pour certaines prestations (carrelage, sols souples, cloisons). En outre, il évoque des difficultés dans certains domaines pour réaliser des mises en concurrence (services gestionnaires différents, diversité des équipements et matériels).

La chambre rappelle qu'il appartient à l'acheteur d'organiser les procédures de mises en concurrence adéquates en recensant ses besoins. En cas de difficultés quant au recensement précis des besoins, l'acheteur peut recourir à des marchés à bons de commande ainsi qu'à des marchés complémentaires prévus à l'article R.2122-4 du code de la commande publique.

De manière globale, l'ordonnateur a indiqué qu'un rappel à l'ensemble des services administratifs et techniques sera opéré concernant les règles de la comptabilité publique (rattachement des engagements et liquidations au marché, transmission des pièces) et les règles de commande publique (règle de computation des seuils, règles internes de saisine de la direction de la commande publique notamment), ainsi que l'obligation de rendre compte au conseil municipal des décisions prises en matière de commande publique.

## **7.2 L'examen d'un échantillon de marchés**

La chambre a procédé au contrôle d'un échantillon de dossiers de marchés.

Les dossiers de marchés contrôlés s'avèrent bien tenus. Ils comprennent les pièces de mise en concurrence (publicité, acte d'engagement, rapport d'analyse des offres) et les procédures formalisées mises en œuvre respectent les seuils règlementaires.

Cependant, pour certains marchés la chambre a relevé plusieurs anomalies.

### **7.2.1 Les études de faisabilité et les missions de maîtrise d'œuvre en matière d'extension du système de vidéoprotection**

En 2015, la ville dispose d'un système de vidéoprotection composé de dix caméras. Les études de faisabilité et les missions de maîtrise d'œuvre pour l'installation des caméras en 2014 ont été réalisées par la société SAS Agetech Technoman, titulaire d'un marché passé en procédure adaptée en 2012 pour un montant de 7 340 € HT.

Sur la période de 2015 à 2020, la commune de Saint-Chamond a passé trois marchés ayant le même objet et le même prestataire. Ces marchés appellent plusieurs observations.

Le marché passé en 2015 a fait l'objet d'une procédure adaptée avec une publicité, un règlement de consultation et une analyse des offres conforme aux critères annoncés qui n'appellent pas d'observations. Quatre entreprises ont remis un pli. L'entreprise retenue est la société Technoman Ingénierie pour un montant de 12 070 € HT.

En 2016, après l'installation de 12 caméras supplémentaires en 2015 soit 22 au total, la ville a de nouveau contracté avec la société Technoman Ingénierie par le biais d'un accord-cadre à bons de commande de prestations intellectuelles, notifié le 28 juin 2016, pour un montant de 25 000 € HT. La procédure de mise en concurrence utilisée par la ville est celle de la procédure adaptée sans publicité ni mise en concurrence, en application des dispositions de l'article 30 I 8° du décret n°2016-360 du 25 mars 2016. Cette procédure peut être employée pour les marchés publics répondant à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 25 000 € HT, ce qui est le cas en l'espèce. Ce même article précise toutefois que : « *l'acheteur*

*veille à choisir une offre pertinente, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin* ». L'utilisation de cette procédure, dans un secteur concurrentiel et pour un prestataire ayant déjà contracté à deux reprises avec la commune, n'apparaît pas adaptée.

En juin 2017, la commune disposait de 48 caméras soit 26 de plus qu'en 2016. Fin 2017, un nouvel accord-cadre à bons de commande avec le même objet a été lancé pour une durée d'un an renouvelable trois fois, pour un montant annuel maximum de 25 000 € HT, en utilisant la procédure adaptée en application de l'article 27 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016. Quatre entreprises ont remis un pli. L'entreprise retenue a été, à nouveau, l'entreprise Technoman, à laquelle le marché a été notifié le 15 mars 2018.

L'analyse des offres opérée par la collectivité n'a pas repris de manière objective le contenu des offres des candidats, l'analyse de l'offre d'un des candidats étant erronée, introduisant de fait une rupture d'égalité de traitement entre les candidats.

En effet, deux critères de sélection des offres ont été utilisés pour ce marché, à savoir un critère prix à hauteur de 40 % et le critère valeur technique pour 60 % décomposé en deux sous-critères : 30 % concernant la méthodologie proposée pour la réalisation des prestations et 30 % pour les moyens humains affectés à l'opération (CV des personnes affectées à l'opération). Il ressort du rapport d'analyse des offres que l'entreprise Technoman a obtenu 60 sur un total de 60 en valeur technique et la note de 38 sur 40 pour le critère prix. L'entreprise X, qui a été classée en troisième position, a obtenu 40 sur 40 pour le critère prix et la note de 35 sur 60 pour la valeur technique.

Sur le critère des moyens humains affectés à l'opération pour l'entreprise X, il est indiqué que *« l'organigramme présenté n'est pas nominatif ni détaillé voire très vague et les CV joints ne sont pas ceux de salariés de l'entreprise. Les moyens humains réellement affectés à l'exécution des prestations ne sont pas clairement définis »*. L'entreprise a obtenu une note de 10 sur 30. Or, la lecture de la candidature (p.11 et suivantes) et de l'offre (p.20 à 23) de l'entreprise X a permis de constater la présence d'un organigramme fonctionnel et également une présentation de l'équipe dédiée au projet indiquant clairement les interlocuteurs, leurs missions respectives dans le projet. Les CV joints à la candidature correspondent tous aux membres de l'équipe dédiée au projet.

Sur la méthodologie proposée pour la réalisation des prestations, l'entreprise X a obtenu 25 sur 30. Outre une méthodologie détaillée qui a été relevée par le rapport d'analyse, il est précisé que *« les moyens humains ne sont pas forcément détaillés et pour ce qui est des délais et du temps accordés aux différentes opérations, le concurrent se contente de reprendre les délais minimums mentionnés au DCE. La problématique du délai est toutefois bien prise en compte notamment pour la passation des marchés de travaux »*. Or, l'offre de l'entreprise a bien repris, dans un tableau récapitulatif, les missions assurées par les personnes dédiées au projet. En termes de délais, le candidat a repris dans un tableau récapitulatif le temps consacré aux différentes opérations et a indiqué pour chaque phase, par mission, le temps consacré.

En revanche, en matière de délais, l'offre de l'entreprise Technoman se contente d'indiquer que les délais fixés dans l'acte d'engagement seront respectés et que l'entreprise s'engage à intervenir au plus tard sept jours après la notification du marché. Or, le rapport d'analyse a indiqué que *« les délais de chaque étape ainsi que les temps accordés à ces dernières sont précisés et répondent au-delà des préconisations du DCE »*.

La chambre relève donc une analyse des offres erronée en faveur de l'entreprise Technoman pour cette prestation. Dans sa réponse, le maire a indiqué que le recours à un marché adapté sans publicité ni mise en concurrence en 2016 avait paru judicieux après deux procédures avec mise en concurrence attribuées à la même société et pour répondre à ses besoins qui devait être un ultime programme d'installation de caméras. Il précise, en outre, que lorsque le besoin devenait vraiment récurrent, il a été fait le choix systématique d'une remise en concurrence avec publicité.

La chambre rappelle qu'il appartient à l'acheteur public de définir précisément ses besoins, préalable indispensable à la mise en place de procédures de mise en concurrence adaptées au volume financier des commandes, qui ont représenté, sur la période de contrôle, 114 000 € avec la même société, pour le même besoin.

### **7.2.2 La maîtrise d'œuvre pour la restructuration de l'école Verlaine**

Dans le cadre du projet de restructuration des locaux de l'école Verlaine, la commune a lancé, en mars 2017, une consultation pour le choix de la maîtrise d'œuvre en utilisant la procédure adaptée dite « ouverte sans présélection des candidats » en application de l'article 27 du décret du 25 mars 2016. Les documents et les étapes de la consultation n'appellent pas d'observation.

Les documents de consultation ont indiqué que le jugement des offres serait opéré en tenant compte des critères de choix suivants : le prix pour 40 % et la valeur technique pour 60 %, le tout noté sur 100 points. La valeur technique a été décomposée en trois sous-critères : la composition de l'équipe, les moyens affectés à l'opération et les méthodes pour 20 %, l'engagement sur la faisabilité du programme pour 20 % ; les dispositions mises en œuvre pour le respect des délais de réalisation des études et des travaux avec proposition de phasage de l'opération pour 20 %.

L'entreprise retenue, AJ Architecture, qui a obtenu la note de 20 sur 20 pour le critère tenant au respect des délais, s'est engagée, dans son offre, sur un phasage précis des missions d'études (sur 14 semaines) et de réalisation du chantier, de sept mois chacune (compris les délais de préparation du chantier) avec une livraison des ouvrages en juillet 2018 pour une mise en service en septembre 2018. Le sous-critère sur les délais a été prépondérant dans le cadre de l'analyse des offres et du choix de l'entreprise AJ Architecture.

Le marché a été signé le 6 juin 2017, puis notifié le 22 juin 2017. Il apparaît que le délai d'exécution des travaux n'a pas été contractualisé dans l'acte d'engagement. Après une période de préparation d'un mois à compter du 7 septembre 2018, les travaux n'ont commencé que le 8 octobre 2018, pour sept mois. Un ordre de service de prolongation des travaux a prolongé ceux-ci jusqu'au 7 juillet 2019 et le procès-verbal de réception des travaux a été signé le 8 juillet 2019 par le maître d'ouvrage.

Ainsi, la livraison des travaux est intervenue avec douze mois de retard. Les délais de chantier n'étant pas contractualisés, le titulaire n'a pas fait l'objet de pénalité alors même qu'il n'a pas respecté ses engagements initiaux. La chambre invite la commune à contractualiser les délais de chantier et à prévoir des pénalités, particulièrement lorsqu'elle utilise ce critère dans la sélection des offres.

### 7.2.3 La maîtrise d'œuvre pour le projet d'extension de l'école maternelle Lamartine

Dans le cadre du projet d'extension de l'école maternelle Lamartine, la commune a lancé, en 2019, une consultation en procédure adaptée dite « ouverte sans présélection des candidats » en application de l'article 27 du décret du 25 mars 2016. Les documents et les étapes de la consultation n'appellent pas d'observation. En revanche, l'analyse des offres appellent les remarques suivantes.

Les documents de consultation ont indiqué que le jugement des offres serait opéré en tenant compte des critères de choix suivant : le prix pour 40 % et la valeur technique pour 60 %, le tout noté sur 100 points. La valeur technique a été décomposée en trois sous-critères : la composition de l'équipe, les moyens affectés à l'opération et les méthodes pour 20 %, l'engagement sur la faisabilité du programme pour 20 % ; les dispositions mises en œuvre pour le respect des délais de réalisation des études et des travaux avec proposition de phasage de l'opération pour 20 %.

La lecture du rapport d'analyse des offres indique que pour le prix, l'offre la mieux disante obtient la note de 40 pour l'offre déposée par l'entreprise A, l'offre déposée par le candidat retenu obtient une note globale de 60 soit un total de 90,55 points et l'entreprise A obtient une note de 45 soit un total 85.

La lecture des motivations concernant les notes de l'entreprise A indiqués, pour le premier sous-critère de la valeur technique, que « *la méthodologie n'associe pas les services internes de la mairie (le service éducation) et les élus. En conséquence, la note attribuée à ce critère est de 15/20* ». Or, dans son offre, le candidat a précisé « *qu'à partir du programme établi par le service patrimoine de la mairie, le maître d'œuvre devra organiser des réunions de travail avec les différents services concernés de la ville de Saint-Chamond afin de définir précisément le projet d'extension et de rénovation, les prestations et les estimations correspondantes à chaque mission. (...) Durant la phase d'étude, il y a aura obligatoirement deux points mensuels qui se dérouleront à l'hôtel de ville de la collectivité* ». L'offre précise également : « *nous saurons nous rapprocher du maître d'ouvrage et des utilisateurs par le biais de son chargé d'opération. Nous pourrions ainsi récolter des informations qui nous seront précieuses pour la gestion du chantier (proximité de l'école primaire Lamartine). Nous saurons également nous rapprocher de la commune de Saint-Chamond pour étudier la circulation des véhicules, en périphérie du bâtiment lors de la réalisation des travaux* ». Par ailleurs, un des axes d'organisation du chantier est de mettre en place « *une bonne liaison avec l'exploitant du site (référént de la ville de Saint-Chamond- personnel enseignant) pendant toute la durée du chantier, en anticipation des travaux à venir comme en cours dans le bâtiment* ». S'il est vrai que l'offre ne mentionne pas les élus ni le nom du service Éducation de la commune, elle prévoit néanmoins clairement d'associer le maître d'ouvrage ainsi que les services concernés.

Sur le deuxième sous-critère, il est uniquement précisé que l'engagement sur la faisabilité du programme est succinct. En conséquence la note attribuée est de 15/20. Dans son offre, l'entreprise A a repris les attentes de la commune sur les principaux travaux à effectuer, a développé la démarche environnementale qu'il comptait mener pour finir par confirmer la faisabilité de l'opération dans l'enveloppe définie (610 000 € HT) tout en joignant un schéma d'aménagement des locaux. Pour les offres qui ont obtenu une note de 20/20, le rapport d'analyse indique, soit que l'engagement sur la faisabilité était détaillé, soit précise simplement la mention sur la faisabilité du programme. À titre d'exemple, l'offre de la société Y, qui ne comporte pas d'engagement formel sur la faisabilité de l'opération a ainsi obtenu la note maximale de 20/20.

Sur le troisième critère, il est attribué la note de 15/20 au motif que le planning semble cohérent mais qu'il n'est fait aucune mention en zonage ABF pour le permis. Dans l'offre, l'entreprise A a bien noté que les modifications de façades devaient faire l'objet d'une validation par l'architecte des bâtiments de France en raison du périmètre des monuments historiques et elle s'est engagée avec un phasage précis sur les délais, soit quatre semaines pour les dossiers de permis de construire, avec un phasage de cette mission, en juin 2019.

Le candidat retenu a, lui, proposé un délai réduit à deux semaines pour la réalisation de ces mêmes dossiers dans son offre, et mentionne simplement des échanges avec l'architecte des bâtiments de France. Le rapport d'analyse des offres pour ce candidat a retenu que le planning fourni semblait cohérent et lui a attribué la note de 20/20. En revanche, l'acte d'engagement tel que signé par la commune ne reprend pas ce délai réduit à deux semaines mais prévoit bien un délai de quatre semaines.

Le rapport d'analyse des offres apparaît peu motivé sur certains points et fait apparaître plusieurs incohérences dans la notation des offres sur le critère de la valeur technique

Afin d'éviter tout risque contentieux, la chambre invite la commune à plus de rigueur quant à l'analyse des offres, et à la rédaction des actes d'engagements.

## **7.2.4 Des anomalies en matière d'exécution**

### **7.2.4.1 Pour un marché d'étude de programmation**

En octobre 2017, la commune de Saint-Chamond a signé un marché de services d'un montant de 38 500 € HT avec un groupement d'entreprises pour la réalisation d'une étude de programmation en trois phases (diagnostic ; propositions de scénarios et prescriptions ; rendu final et fiche projets) portant sur le volet éducatif et la restructuration du patrimoine scolaire de la commune dans le cadre du programme de renouvellement d'intérêt régional (PRIR) avec l'ANRU. La procédure de passation a été menée en procédure adaptée en application de l'article 27 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016.

L'acte d'engagement du marché, notifié le 15 décembre 2017, a prévu un délai global de réalisation des prestations de cinq mois, temps de validation du maître d'ouvrage compris, à compter de la date de notification du marché, soit jusqu'au 15 mai 2018.

Or, un avenant a été signé le 4 décembre 2018 et notifié le 9 janvier 2019, soit bien après la fin du marché initial. Cet avenant précise que la phase 1 de diagnostic mené sur les écoles du centre-ville a été réalisée. Lors de la présentation des conclusions de la phase 1, les élus ont trouvé pertinent d'avoir une vision sur l'ensemble du patrimoine scolaire. L'avenant a donc pris acte de la renonciation de la commune à la réalisation des phases 2 et 3 et de la décision d'élargir la phase 1 de diagnostic aux seize autres écoles de la ville. Ce changement dans le besoin exprimé par la commune a induit une augmentation du prix du marché de 10 257,40 € HT, soit une augmentation de 26,53 % et un montant total de 48 927,40 € HT.

Le marché initial étant expiré depuis le 15 mai 2018 et à défaut d'arrêt de l'exécution des prestations, pourtant contractuellement prévu, par le maître d'ouvrage, l'avenant n'a pu produire, en droit, aucun effet utile au regard d'un contrat désormais dépourvu de toute portée juridique. Par ailleurs, la chambre relève qu'il appartient à la commune de connaître la nature et l'étendue des besoins à satisfaire avant le lancement de la consultation (article L. 2111-1 du code de la commande publique).

## 8 LES RESSOURCES HUMAINES

En 2022, l'organisation des services de la commune se structure autour de trois pôles : vie institutionnelle, sécurité et finances ; services à la population et aux familles ; services techniques et développement urbain. Dans le cadre de cette organisation, qui a évolué à de multiples reprises depuis 2015, les fonctions de gestion ne sont pas regroupées au sein d'un même pôle.

La fonction de gestion des ressources humaines est directement rattachée au directeur général des services et est exercée par seize agents, regroupés en quatre unités (accueil, prévention, recrutement, formation) et un service (gestion administrative), en charge de la gestion des dossiers individuels et de la paie.

### 8.1 La gestion des ressources humaines

Si la commune ne dispose pas de stratégie<sup>52</sup> en matière de gestion des ressources humaines, elle dispose d'un certain nombre d'outils, notamment de fiches de postes, et a généralisé la pratique de l'évaluation professionnelle et individuelle des agents, qui influe sur le niveau de régime indemnitaire et de rémunération.

En matière de formation, la commune est dotée d'un plan de formation à destination de ses agents, qui a été présenté au comité technique et identifie les besoins individuels et collectifs de formation.

Par ailleurs, l'article 30 de la loi du 6 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique a prévu la mise en place de lignes directrices de gestion déterminant la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines dans chaque collectivité territoriale et établissement public, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021. Cette stratégie s'appuie sur une analyse des besoins prévisionnels en emplois et compétences, assortie d'une programmation financière pluriannuelle des dépenses de personnel.

La ville doit donc, afin de se conformer à la loi, formaliser sans délai ses objectifs de gestion des ressources humaines dans le cadre de lignes directrices de gestion.

### 8.2 L'évolution des effectifs et de la masse salariale

Si le service RH dispose d'un système d'information, il n'est pas en mesure de produire des chiffres précis de suivi de ses effectifs. Les informations issues du SIRH, des bilans sociaux et des annexes aux comptes administratifs ont présenté des discordances importantes sur l'ensemble de la période et aucune donnée n'est disponible pour ce qui concerne les exercices préalables à 2018, ce qui ne permet pas de disposer d'un diagnostic sur l'évolution des effectifs et de la masse salariale sur la période de contrôle.

S'agissant de l'évolution des effectifs des agents titulaires, ils sont stables sur la période de contrôle.

---

<sup>52</sup> Absence de pilotage financier, de priorités en termes de recrutements, d'objectifs pluriannuels, de GPEC.

À la fin de l'année 2020, les effectifs municipaux sont de 639 agents équivalents temps plein, dont 482 titulaires et 157 contractuels. Alors que les effectifs titulaires de la collectivité ont diminué en 2016 de 22 postes en équivalents temps plein (ETP), notamment sous l'effet des transferts de compétences (14 postes transférés à l'intercommunalité), ceux-ci ont depuis lors progressé pour atteindre 482 ETP. Des créations de postes ont notamment été décidées au service urbanisme (avec deux postes au service droit des sols), à la police municipale (cinq postes de policiers municipaux et cinq opérateurs au centre de supervision urbaine).

Il a par ailleurs été fait le choix de limiter les mutualisations avec la métropole.

**Tableau n° 13 : Les effectifs de 2015 à 2020**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Agents titulaires	483,42	461,18	478,25	483,63	478,27	482,24
Agents non-titulaires	NC	NC	NC	142,71	144,24	156,91
Total				626,34	622,51	639,15

Source : CRC d'après les données de la paie de 2015 à 2017, et d'après les éléments de la commune de 2018 à 2020

**Tableau n° 14 : Les charges de personnel de 2015 à 2020**

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
= Charges de personnel	23 205 326	22 874 445	23 149 749	23 847 258	24 251 365	24 276 639	0,9 %

Source : CRC d'après les comptes de la commune.

Il n'existe pas de pilotage, de contrôle de gestion ou de suivi de la masse salariale en cours d'exercice. La DRH maîtrise la gestion du système d'information et produit les données à la direction des finances pour enrichir les documents budgétaires. Pour sa part, la direction financière suit globalement la consommation du chapitre budgétaire 012, correspondant aux charges de personnel, sans intégrer les informations ou mouvements de personnel en cours d'année.

Les charges de personnel ont augmenté de près de 1 M€ entre 2015 à 2020. Depuis les transferts de compétences en 2016, celles-ci ont augmenté de 6 % et atteignent en fin de période 63 % des produits de gestion, sous l'effet des créations de postes et de la hausse du régime indemnitaire du personnel communal.

Compte tenu du poids de la masse salariale dans ses charges, la chambre recommande à la ville de mettre en place une organisation dédiée au pilotage des effectifs et de la masse salariale.

## 8.3 Les recrutements

### 8.3.1 La procédure de recrutement

La commune a mis en place une procédure de recrutement et s'est engagée récemment, par une charte, à promouvoir l'emploi de personnes porteuses d'handicaps. Une commission de

recrutement se réunit régulièrement pour valider les remplacements ou la création de nouveaux emplois.

### 8.3.2 Les recrutements d'agents contractuels

Le recours aux agents contractuels est strictement encadré par les dispositions du statut de la fonction publique territoriale, codifiée depuis le 1<sup>er</sup> mars 2022 par le code général de la fonction publique.

Le principe est le recrutement de fonctionnaires, le recours à des agents contractuels étant possible pour des motifs limités et prévus par la loi, après avoir respecté des conditions strictes de publicité. Sans respect de ces motivations et des obligations de publicité, le recrutement est jugé irrégulier.

Cette loi a autorisé le recrutement d'un agent contractuel pour un motif d'accroissement temporaire d'activité (article L.332-23 du code général de la fonction publique)<sup>53</sup>, pour pallier une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire (même article) ou pour remplacer temporairement un fonctionnaire absent sur un emploi permanent (article L. 332-13 du CGFP). L'article L.332-8 du CGFP<sup>54</sup> prévoit par ailleurs que des emplois permanents peuvent être occupés de manière permanente par des agents contractuels, notamment dans deux situations : lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ou lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient, et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la loi.

La commune de Saint-Chamond emploie 34 agents non titulaires<sup>55</sup>, dont les emplois sont assimilables à des agents de catégorie B et A (attaché, rédacteur, chargé de mission ou de projet, éducateur, coordinateur.). Deux tiers d'entre eux sont recrutés sur des motifs d'accroissement temporaires d'activité ou de remplacement temporaire, sans délibération. À titre d'exemple, un éducateur des activités physiques et sportives M. C a été recruté sur le motif d'un accroissement « temporaire » d'activité, depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2017. Mme C., en poste en tant que chef de service de la vie associative a été recrutée, depuis février 2020, au titre d'une vacance temporaire d'emploi, sans délibération. Des recrutements de cadres (un chargé de projet M. P., ingénieur à la direction du patrimoine, et un chargé de mission à la DGS) ont pu être recrutés sur la base d'un accroissement temporaire d'activité, sans délibération et information de l'assemblée délibérante.

Dans sa réponse à la chambre, pour ce qui concerne ces recrutements, le maire précise qu'il n'est pas prévu par les textes qu'il faille une délibération et une déclaration de vacance d'emploi pour recourir à des agents contractuels pour accroissement temporaire d'activité. Si effectivement les règles sont assouplies pour ce type de recrutement, la chambre rappelle que pour ces postes de cadres, qui correspondent à un besoin permanent de la commune, le fondement de ces recrutements est de fait erroné, ces recrutements nécessitant justification du recours à un agent contractuel, délibération du conseil municipal et déclaration de vacance d'emploi.

<sup>53</sup> Précédemment article 3 de la loi modifiée du 26 janvier 1984.

<sup>54</sup> Précédemment article 3-3 de la loi modifiée du 26 janvier 1984.

<sup>55</sup> Au 31/12/2020.

Il ressort, par ailleurs, de l'examen des dossiers individuels des agents contractuels de catégorie A affectés sur emplois permanents et recrutés sur le fondement de l'article 3-3, 2° devenu l'article L.332-8, 2° du code de la fonction publique que la motivation du recours à un agent contractuel et la spécificité des compétences requises ne sont pas précisément étayées. De fait, la commune a recruté à diverses reprises des agents contractuels sur de simples postes de cadres territoriaux, sur des fonctions assez courantes dans la fonction publique territoriale. Outre le rappel du principe du recrutement d'agents titulaires de la fonction publique pour occuper les emplois permanents des collectivités publiques, la chambre invite la commune à justifier de manière plus rigoureuse et circonstanciée le motif du recours à des agents contractuels, en particulier quand elle entend se référer aux dispositions de l'article 3 3, 2° de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée devenu l'article L. 332-8 du code général de la fonction publique. À titre d'exemple, des chargés de mission ont été recrutés en tant que contractuels sans justification de la spécificité du poste.

La chambre rappelle à la commune que le recrutement d'un agent contractuel par l'autorité territoriale doit par ailleurs être dûment autorisé par le conseil municipal.

L'analyse des bulletins de paie et des dossiers individuels des agents révèle qu'un certain nombre d'agents contractuels ont été recrutés en l'absence de délibération et de déclaration de vacance d'emploi.

Par ailleurs, préalablement à toute embauche de titulaire comme de contractuel, l'autorité territoriale est tenue de respecter diverses obligations en matière de déclaration de vacance d'emploi et de publication. En effet, aux termes de L. 411-8 du code général de la fonction publique, toute nomination d'un agent impose que l'emploi soit préalablement déclaré vacant. L'article L. 313-4 du code général de la fonction publique dispose que « *lorsqu'un emploi permanent est créé ou devient vacant, l'autorité territoriale en informe le centre de gestion compétent qui assure la publicité de cette création ou de cette vacance, à l'exception des emplois susceptibles d'être pourvus exclusivement par voie d'avancement de grade* ».

La chambre rappelle que la déclaration de vacance prévue à l'article L. 313-4 du code général de la fonction publique constitue une formalité obligatoire, et que le délai raisonnable généralement admis entre la déclaration de vacance et la nomination est de l'ordre de deux mois. À défaut, et conformément à la jurisprudence constante du juge administratif, les nominations d'agents concernés doivent être considérées comme ayant été prises à l'issue d'une procédure irrégulière. La notion de délai raisonnable vise à permettre de satisfaire au principe de mobilité des fonctionnaires et à offrir la possibilité de postuler aux candidats issus de la liste d'aptitude.

À titre d'exemple, le recrutement de la coordinatrice jeunesse a entraîné la signature d'un contrat avec l'agent concerné le 24 décembre 2019 pour une prise de fonction au 1<sup>er</sup> janvier 2020 et la déclaration de vacance d'emploi est datée du 23 décembre 2019.

Il a été par ailleurs observé que, dans les domaines de l'enfance, de la jeunesse, des activités péri-éducatives et des « unités éducatives », ou au centre social de Fonsala, une grande partie des agents sont recrutés en tant qu'agents contractuels ou vacataires.

Certains agents contractuels le sont en tant qu'adjoints techniques territoriaux contractuels, sur le motif invoqué d'un accroissement temporaire d'activité<sup>56</sup> et sur le

---

<sup>56</sup> Ces contrats « d'accroissement temporaire d'activité » sont mis en place de septembre à juin de l'année suivante, soit la durée de l'année scolaire.

fondement de l'article 3-1 de la loi du 26 janvier 1984, puis rémunéré à l'heure. À titre d'exemple, un agent, Mme B. a été employée de manière continue depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2016 sur l'ensemble des périodes scolaires, traduisant la nécessité de pourvoir à un besoin permanent de la collectivité devant être comblé par le recrutement d'agents titulaires à temps non complet le cas échéant.

L'ensemble des agents employés dans le cadre des activités péri-éducatives sont recrutés comme vacataires, alors que la création de ce service a constitué une obligation pour les communes et a été mis en place à Saint-Chamond depuis plusieurs années. Or, la situation des agents contractuels de droit public doit être distinguée de celle des « vacataires ». La distinction est importante, dans la mesure où les vacataires ne bénéficient pas des dispositions qui réglementent la situation des agents contractuels. L'article 1<sup>er</sup> du décret n° 88-145 du 15 février 1988 identifie ces personnels (communément appelés « vacataires » par la doctrine et la jurisprudence, comme des agents engagés pour une tâche précise, ponctuelle et limitée à l'exécution d'actes déterminés. Ainsi, ces agents ne sont pas recrutés pour occuper « un emploi » ». Par conséquent, lorsque l'exécution d'actes déterminés multiples répond à un besoin permanent, l'agent doit être regardé comme ayant la qualité d'agent contractuel de droit public (arrêt du Conseil d'État du 2 décembre 2019 n° 412941). Dans le domaine de l'animation, le juge administratif a, à plusieurs reprises, précisé que n'ont pas la qualité de vacataires, mais celle d'agents contractuels de droit public occupant un emploi permanent, les agents recrutés pour exercer durant une année scolaire les fonctions d'animateur au sein d'ateliers scolaires organisés par une commune, quand bien même leur rémunération prenait la forme de vacances (arrêt du Conseil d'État du 3 avril 1996 n° 115865). Un agent recruté sur les temps périscolaires, hors vacances scolaires, rémunéré à la vacation, multipliée par un taux horaire, et dont la durée de travail est variable d'un mois sur l'autre (TA Châlons-en-Champagne, 13 août 2014, n° 1300290) ne peut être considéré comme vacataire. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, la chambre recommande à la commune de corriger les conditions dans lesquelles elle a recours à des personnels contractuels et vacataires, dans le strict respect de la réglementation en vigueur, en recourant, le cas échéant, à l'annualisation du temps de travail et à l'emploi d'agents à temps non complet.

## **8.4 Les rémunérations**

### **8.4.1 Le régime indemnitaire**

Le décret du 20 mai 2014, portant création pour la fonction publique d'État d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (dit « RIFSEEP ») a posé le principe de mise en place d'un nouveau régime indemnitaire pour la fonction publique d'État. Aux termes de ce décret, ce régime indemnitaire comprend deux parts : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) liée au poste de l'agent et à son expérience professionnelle, et le complément indemnitaire annuel (CIA) versé selon l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent. La loi du 20 avril 2016, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, en a étendu le champ d'application aux agents territoriaux.

Le conseil municipal a adopté ce nouveau régime indemnitaire par délibération du 26 septembre 2017 et a modifié, à la marge, certaines dispositions le 26 juin 2018 tout en revalorisant substantiellement le niveau de primes des agents de catégorie C.

La délibération doit respecter la limite suivante : la somme des deux parts de l'indemnité ne doit pas dépasser le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État. Le nouveau régime indemnitaire respecte ces plafonds annuels maximaux. Les niveaux des plafonds des deux parts attribués aux cadres (catégorie A et B) sont très différents en fonction des filières : les montants attribuables aux agents de catégorie A et B de la filière technique sont nettement supérieurs à ceux réservés aux cadres des autres filières.

S'agissant de la décomposition en deux parts (IFSE et CIA), le régime indemnitaire mis en place pour les agents municipaux respecte les principes énoncés dans le décret de 2014. L'ensemble des postes ont été cotés en fonction d'un groupe de fonction, du niveau d'expertise et d'expérience professionnelle pour attribuer l'IFSE. Quant à la part variable, elle dépend de la présence de l'agent (30 %), de la réalisation des objectifs annuels (14 %) et de critères de compétences qui dépendent des catégories (56 %). Cette part variable représente 45 % du régime indemnitaire pour les catégories A, 35 % pour les catégories B et 25 % pour les catégories C. Elle est déterminée lors de l'entretien annuel d'évaluation.

La chambre constate que le RIFSEEP a été mis en place conformément à la réglementation et que l'autorité territoriale a accordé un poids substantiel à la partie variable de ce régime, et donc à l'engagement professionnel de l'agent.

#### 8.4.2 Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires

Au cours de la période sous revue, la commune a versé entre 2017 et 2020 près de 0,6 M€ d'indemnités pour travaux supplémentaires. Si l'octroi d'heures supplémentaires reste limité en termes de montants financiers, en tendance, le nombre d'heures supplémentaires indemnisées (rapporté au nombre d'agent), a progressé de 2017 à 2019.

**Tableau n° 15 : Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires**

En €	2017	2018	2019	2020
Montant HS payé en €	137 035	143 069	150 987	110 381
Nombre d'heures payées	ND	7 645	7 992	5 774

Source : Commune de Saint-Chamond

La commune a clairement énoncé les règles relatives aux heures supplémentaires dans son règlement intérieur. Pour autant, les contrôles sur place et de pièces ont révélé diverses anomalies et irrégularités de gestion des heures supplémentaires.

Il convient de rappeler, en premier lieu, qu'aux termes du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), l'accomplissement d'heures supplémentaires par un fonctionnaire doit donner lieu de préférence à récupération<sup>57</sup> ou le cas échéant à indemnisation, mais que cette dernière est subordonnée à la mise en œuvre de moyens de contrôle automatisés des horaires (pointage), des exceptions étant prévues pour les très faibles effectifs (moins de dix agents concernés et exerçant hors de leurs locaux de rattachement). Par ailleurs, l'article 4 du décret précise que sont considérées comme heures supplémentaires les heures effectuées à la demande du chef de service dès qu'il y a dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail.

<sup>57</sup> Article 7 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 « À défaut de compensation sous la forme d'un repos compensateur, les heures supplémentaires accomplies sont indemnisées dans les conditions ci-dessous ».

La ville de Saint-Chamond n'a pas mis en place, jusqu'à ce jour, de dispositif de décompte automatisé du temps de travail. Hormis cette question de contrôle automatisé, l'analyse des états de paie a mis en évidence des situations de dépassement du plafond légal, de 25 heures par mois indemnisées au profit d'un même agent. Plusieurs agents ont bénéficié de forfaits d'heures de mois en mois de 25 heures supplémentaires indemnisées. À titre d'exemple, un agent du service accueil, un agent du service fourrière (matricule n° 530801), un agent de la direction des ressources humaines, deux agents de la régie bâtiments, un agent du service protocole, (durant 37 mois), deux agents de la régie voirie, un agent du service événementiel ont bénéficié de ce type de forfait. En outre, l'attribution très fréquente et répétée de forfait de 24,5 heures à des agents des services techniques « régie voirie » et « régie bâtiment », pose question quant à la réalité des heures effectuées.

Le recrutement récent du chef de projet « jeunesse et centre social », agent contractuel, a été opéré sur la base d'un accord sur un forfait mensuel d'heures supplémentaires validé avant même son entrée en fonction par sa hiérarchie, aux fins d'augmenter sa rémunération, ce qui est irrégulier, et ce, alors même qu'il bénéficiait déjà d'une part substantielle de régime indemnitaire pour « maintien de sa rémunération ». Cette part de rémunération est, elle aussi, irrégulière, en l'absence de dispositions dans la délibération relative au RIFSEEP la prévoyant. Dès lors cet agent, recruté en tant que contractuel sur un grade de rédacteur (catégorie B), atteint un niveau de rémunération équivalent voire supérieur aux agents attachés principaux, exerçant des fonctions de direction.

La chambre constate le caractère irrégulier de la rémunération de cet agent et l'attribution d'un régime de faveur à cet agent contractuel (forfait d'heures supplémentaires validé avant le recrutement, part de régime indemnitaire irrégulière et non prévue par la délibération de la commune).

La chambre rappelle qu'en application de l'article 37-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 que : « *les créances résultant de paiements indus effectués par les personnes publiques en matière de rémunération de leurs agents peuvent être répétées dans un délai de deux années à compter du premier jour du mois suivant celui de la date de mise en paiement du versement erroné (...)* ». Si ces heures supplémentaires et la part substantielle de régime indemnitaire pour « maintien de sa rémunération » sont indues, il appartient à la commune de mettre en œuvre les dispositions législatives précitées, en mettant fin aux versements et en réclamant les sommes trop perçues.

La chambre invite en conséquence la commune à réviser les conditions de versement d'IHTS et à veiller au respect de la réglementation en la matière.

Dans sa réponse à la chambre, le maire a présenté diverses mesures visant à résorber le volume d'IHTS versées, notamment, au personnel des services techniques.

### **8.4.3 Les avantages en nature**

La commune met à disposition de certains agents des logements de fonction pour nécessité absolue de service et a délibéré sur la liste des emplois éligibles. Des arrêtés d'attribution sont systématiquement élaborés. L'avantage en nature est déclaré.

La commune met également à disposition douze véhicules de service au bénéfice de certains agents, sur la base d'une autorisation de remisage à domicile. Les agents concernés font l'objet d'une retenue pour avantage en nature sur leur fiche de paie, avantage en nature

concernant normalement uniquement les véhicules de fonction, qui peuvent être utilisés en dehors des seuls besoins du service. Par ailleurs, la loi du 13 octobre 2013 prévoit que l'organe délibérant peut mettre un véhicule à disposition des agents lorsque l'exercice de leurs fonctions le justifie, dans les conditions fixées par une délibération annuelle (art. L. 2123-18-1-1 du CGCT). Ces dispositions concernent à la fois les agents et les élus et précisent que les avantages en nature doivent faire l'objet d'une délibération annuelle, nominative et qui en détaille les modalités d'usage. La commune de Saint-Chamond n'a pas délibéré sur ce point au cours de la période sous revue et l'usage de ces véhicules nécessite d'être clarifié.

La chambre invite l'ordonnateur à faire délibérer le conseil municipal concernant les véhicules mis à disposition des agents.

## **8.5 Le temps de travail et l'absentéisme**

L'accord relatif à l'organisation du temps de travail datant de 2001, en vigueur jusqu'en 2018, prévoyait un temps de travail annuel de 1552 heures annuelles<sup>58</sup>, inférieur à la durée légale avec d'importantes disparités entre services. En conséquence, le conseil municipal a délibéré le 17 décembre 2018 pour revoir l'organisation du temps de travail.

Après consultation des organisations représentatives du personnel, il a été mis en place de nouvelles règles en matière de temps de travail au sein des services municipaux, qui respectent la durée légale annuelle du travail. Une organisation du travail a par ailleurs été définie dans ce cadre, pour chaque service municipal, 27 régimes de temps de travail existant depuis 2019. La chambre constate que cette nouvelle organisation du travail, est conforme à la réglementation.

La chambre relève par ailleurs que la commune dispose d'un règlement intérieur mis à jour en 2018 et très complet (droits et obligations des agents, déontologie, temps et organisation du travail, hygiène et sécurité).

S'agissant des absences au travail, les données présentent un nombre de jours d'absence croissant et très important (21 000 jours en 2019). D'après ces données, le nombre de jours d'absence constaté par an équivaut à plus d'une soixantaine d'agents absents en permanence.

---

<sup>58</sup> Au-delà des jours de congés légaux (25), des autorisations d'absences prévoyaient six jours, auxquelles s'ajoutait un jour destiné à compenser le jour de la « vogue ».

**Tableau n° 16 : Les absences**

<i>En jours</i>	<b>2 017</b>	<b>2 018</b>	<b>2 019</b>	<b>2 020</b>
<i>Maladie ordinaire</i>	8 892	7 470	7 759	10 715
<i>Accidents du travail</i>	1 816	2 279	2 040	1 358
<i>Longue maladie, longue durée</i>	6 647	8 915	9 246	8 028,5
<i>Maladie professionnelle</i>	1 295	1 583	1 079	1 232
<i>Maternité, naissance, adoption</i>	1 287,5	1 110	468	990
<i>Autorisation d'absence</i>	<b>6,5</b>	<b>448,5</b>	<b>441,5</b>	<b>939</b>
<i>Total jours</i>	19 944	21 805,5	21 033,5	23 261,5
<i>Total nombre d'agents en équivalent temps plein</i>	NC	626,3	622,5	639,2
<i>Nombre de jours d'absence /nombre d'agents présents au 31/12</i>	34	34,8	33,8	36,4

Source : CRC d'après les éléments transmis par la commune

Alors que l'absentéisme constitue un enjeu structurant pour la gestion des ressources humaines de la commune, celle-ci ne dispose pas d'analyse précise sur le sujet et n'a pas mis en place de plans d'actions pour faire face à cet absentéisme croissant. Le document unique d'évaluation des risques professionnels<sup>59</sup> a été produit mais reste incomplet et il n'existe pas de plan de prévention des risques psychosociaux<sup>60</sup>. En outre, la prévention n'est pas une priorité du plan de formation de la collectivité ; seuls 10 jours de formation<sup>61</sup> dans ce domaine sont comptabilisés en 2019 et une grande partie de ces jours ne sont que des formations obligatoires au titre des habilitations. En revanche, dans le cadre de démarches récentes, la commune a pris en charge une étude sur l'ergonomie des postes, et des protocoles sur les sujets des addictions et des agressions.

Elle dispose d'un agent en charge de la prévention et le CHSCT s'est réuni régulièrement au cours de la période sous revue.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que la commune a par ailleurs mis en place un dispositif de reclassement, une conseillère en reclassement professionnel et mobilité accompagnant environ une quinzaine d'agents (avec des restrictions médicales importantes ou en risque d'inaptitude) par an dans leur reconversion.

## **8.6 L'action sociale et le comité de gestion des œuvres sociales**

En complément de leurs rémunérations, les collectivités territoriales peuvent accorder, de manière facultative, sur décision de leur assemblée délibérante, des prestations sociales à leurs agents. L'article L. 733-1 du CGFP dispose que « *l'État, les collectivités locales et leurs établissements publics peuvent confier à titre exclusif la gestion de tout ou partie des*

<sup>59</sup> Le DUERP est un document qui doit être élaboré par les employeurs territoriaux afin de répertorier annuellement les risques professionnels et d'organiser des actions de prévention. (circulaire du 28 mai 2013 relative aux obligations des employeurs territoriaux en matière d'évaluation des risques).

<sup>60</sup> L'accord-cadre relatif à la prévention des risques psychosociaux du 22 octobre 2013 et la circulaire du 25 juillet 2014 imposent à chaque employeur d'élaborer un plan d'évaluation et de prévention des risques psychosociaux.

<sup>61</sup> Source : bilans sociaux de la commune.

*prestations dont bénéficient les agents à des organismes à but non lucratif ou à des associations nationales ou locales régies par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association ».*

L'action sociale de la ville de Saint-Chamond est de longue date assurée par l'association du comité de gestion des œuvres sociales (CGOS), dont les derniers statuts ont été adoptés le 29 novembre 2016. Si une commune peut confier la gestion de l'action sociale à un organisme tel qu'une association, l'article L. 731-4 du CGFP dispose que : « *l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local détermine le type des actions et le montant des dépenses qu'il entend engager pour la réalisation des prestations prévues à l'article L. 731-3* ».

La chambre constate que les prestations versées aux agents municipaux, au titre de l'action sociale offerte au personnel, ne reposent sur aucune base juridique, aussi longtemps que la commune n'aura pas défini le contenu et les critères d'éligibilité, par délibérations du conseil municipal, de son dispositif d'action sociale et des niveaux de financements qu'elle entend y consacrer, conformément aux dispositions précitées de l'article 88-1 de la loi du 26 janvier 1984.

S'agissant de l'activité, le CGOS assure depuis plusieurs années diverses prestations (billetteries, repas et animations, aides à l'achat de séjours) et l'association a conclu avec la ville des conventions annuelles. La commune contrôle les comptes de cette association et la présidence de l'association informe la commune des prestations prévues chaque année et de la consommation du budget.

La chambre invite la commune à délibérer en matière d'action sociale.

## **9 L'IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE SUR LA GESTION DE LA COMMUNE**

### **9.1 L'évaluation de l'impact financier à court terme**

À la suite de la crise sanitaire de 2020, l'organisation des services et équipements municipaux a été fortement bouleversée. D'un point de vue financier, l'impact de la crise sanitaire sur les finances de la commune est modéré par rapport aux autres niveaux de collectivités (métropoles et départements) et ce d'autant plus que la ville a abordé cette période de crise sanitaire dans une situation financière solide.

Au niveau de ses recettes, la commune a pu bénéficier de la stabilité des concours financiers de l'État et des impôts des ménages, qui représentent au total 70 % de ses produits. Le produit des impôts des ménages repose en effet pour l'essentiel sur les valeurs locatives cadastrales qui sont indépendantes du revenu des ménages ou de l'activité des entreprises. Leur évolution a été préservée en 2020, d'une part par la loi de finances pour 2020 qui a fixé le coefficient de revalorisation forfaitaire des bases à 0,9 % pour la taxe d'habitation et d'autre part, par leur mécanisme de calcul qui fixe les bases d'imposition à une date antérieure à la crise. Leur évolution a donc été comparable à celle des années précédentes.

Les autres recettes fiscales liées à la consommation et à l'investissement (taxe sur la consommation finale d'électricité et taxe additionnelle sur les droits de mutation) de la commune n'ont, de la même manière, pas subi de forte diminution en 2020, la crise sanitaire pouvant toutefois avoir un effet en 2021. Tel est le cas de la taxe additionnelle sur les droits de

mutation, du fait de l'arrêt du marché immobilier durant un trimestre. Cette recette de 0,9 M€ est stable en 2020.

La fermeture administrative des marchés et l'arrêt du secteur de la restauration pour les droits de terrasses ont entraîné une baisse de 50 000 € des recettes de droits de place, dues par les commerçants pour l'occupation du domaine public. S'agissant des loyers et autres redevances perçues par la ville, cette recette est constituée par les loyers des locaux, propriétés de la ville, loués à des entreprises, des associations et des particuliers. Le produit en 2020 a affiché une baisse de 115 000 € (loyers et charges dues), compte tenu de la décision de la municipalité d'exonérer de cette charge les commerçants et artisans amenés à fermer leurs établissements durant les confinements successifs.

Le confinement et la reprise graduelle des activités culturelles et sportives ont entraîné une forte baisse des recettes tarifaires encaissées habituellement par la collectivité. Cette diminution des recettes en 2020 est de près de 200 000 € : 138 000 € compte tenu de la fermeture du centre nautique de mars à juillet 2020, 38 000 € liées à la fermeture des lieux de spectacles et autres expositions, 25 000 € liées à la fermeture du conservatoire de musique et de la médiathèque.

Dans le domaine de la petite enfance, des services de restauration scolaire et d'accueils périscolaires, les évolutions sont contrastées. Le secteur de la petite enfance a affiché une baisse des recettes de près de 200 000 € du fait de la fermeture des crèches et des multi accueils. Par ailleurs, la CAF n'a pas versé l'intégralité de la prestation de service ordinaire et les recettes en provenance de la CAF apparaissent en diminution de 300 000 € entre 2019 et 2020. Dans le même temps, la ville a poursuivi le paiement des salaires du personnel et mis en place le service minimum d'accueil pour les jeunes enfants des personnels prioritaires. Du fait de la fermeture des écoles, les recettes issues de l'activité de restauration scolaire ont diminué de 60 000 €. Dans le secteur de l'enfance, si les recettes issues des accueils périscolaires ont diminué, elles ont été compensées par celles des centres de loisirs, qui ont été très fréquentés après le confinement et à la suite de la fermeture des accueils des enfants dans les associations culturelles et sportives les mercredis.

Au total, l'impact de la crise sanitaire à court terme sur les produits en 2020 peut être estimé à -925 000 € et pourrait avoir un impact sur les comptes 2021, notamment en matière de ressources fiscales (taxe additionnelle sur les droits de mutation, fiscalité reversée).

S'agissant des charges, la commune a assuré le financement de l'intégralité des rémunérations, y compris des contractuels et vacataires, alors que nombre de services et équipement demeuraient fermés, et a mis en place le service d'accueil pour les enfants des personnels prioritaires. La commune a, par ailleurs, instauré une prime spécifique pour valoriser l'implication de certains agents, dans le cadre de la réglementation. En 2020, les charges de personnel sont stables par rapport à 2019.

En revanche, le confinement et la fermeture de services et équipements municipaux ont entraîné des baisses de charges de fonctionnement notamment en matière d'énergies (- 60 000 €) et de carburants (- 80 000 €), de locations de divers matériels pour les événements (- 70 000 €), des contrats d'entretien et dépenses liées à la maintenance des bâtiments (- 350 000 €), de dépenses de formations et de déplacements des agents (- 50 000 €).

Ces économies dégagées par la fermeture de certains services (+ 0,6 M€) ont compensé des achats spécifiques effectuées pour faire face à la crise sanitaire (achats de produits

d'entretien (+ 20 000 €), de masques (100 000 €), de nouveaux équipements, de nettoyage des locaux pour un total de 0,3 M€.

Ainsi, à l'instar des autres communes, Saint-Chamond a engagé des dépenses pour contribuer à la maîtrise de la pandémie, des achats de fourniture de première protection, des fournitures et équipements pour adapter les espaces d'accueil aux nouvelles mesures de distanciation sociale et a, en parallèle, réalisé des économies liées à la fermeture de certains services ou à l'annulation d'événements. La ville n'a pas majoré la subvention au CCAS ou aux associations à caractère social et n'intervient pas dans le domaine des interventions économiques ou dans le financement des transports. Au total, l'impact sur les dépenses réalisées par la commune en 2020 demeure résiduel, notamment par rapport à l'impact attendu dans les budgets de la métropole ou du département.

En conclusion, l'impact financier à court terme de l'état d'urgence sanitaire sur les finances de la commune demeure limité et peut s'évaluer à 0,6 M€ soit 10 % de la capacité d'autofinancement de la commune.

## 9.2 La mise en place du télétravail en 2021

Le télétravail dans la fonction publique a connu deux évolutions récentes majeures : d'une part, le décret n° 2020-524 du 5 mai 2020 qui élargit et assouplit le recours au télétravail, d'autre part, l'accord du 13 juillet 2021 signé par la ministre de la transformation et de la fonction publique, les neuf organisations syndicales des trois versants de la fonction publique, et les employeurs territoriaux et hospitaliers, qui définit le socle commun du développement du télétravail « post Covid ».

Dans sa réponse, le maire indique que la commune avait lancé en 2019 un groupe de travail pour mettre en place une charte du télétravail avec une mise en œuvre dès 2020. Cette démarche n'a pu aboutir avant la crise sanitaire. Ainsi, avant la crise sanitaire, la commune de Saint-Chamond ne disposait pas d'accord de télétravail et l'ensemble des agents travaillaient sur site. Lors de la crise sanitaire (mars-septembre 2021), 133 agents ont pu effectuer du télétravail (sans précision de durée) sur un total de 623 agents permanents, soit seulement 21 % des agents. En effet, une grande partie des fonctions des agents de la commune ne peuvent être effectuées à distance (enfance, petite enfance, services techniques, police municipale) ; d'autres services étaient sans activité lors de la période de crise sanitaire (services culturels, accueils périscolaires et écoles...). Les 133 agents concernés sont pour l'essentiel des agents occupant des fonctions d'encadrement (catégorie B ou A : 84 agents).

La première délibération relative au télétravail n'a été présentée au conseil municipal que le 6 décembre 2021.

Avant cette délibération, une large enquête a été réalisée auprès des agents sur la base d'un questionnaire de retour d'expérience soumis à tous les agents possédant une adresse e-mail. L'objectif de l'enquête était de « *capitaliser sur les réussites et bonnes expériences des télétravailleurs mais aussi d'aider la commune à tirer des leçons des difficultés rencontrées* ». L'objectif de la commune était de fixer un cadre au télétravail, d'identifier les besoins de chacun, que ce soit en termes de fournitures, de matériel ou d'organisation. Le taux de réponse a été de 30 %.

Il ressort de cette étude qu'alors que 84 % des télétravailleurs ont appliqué les mêmes horaires qu'en présentiel, 64 % d'entre eux ont ressenti une charge de travail plus importante.

Des difficultés ont été identifiées dans l'accès aux dossiers et dans le domaine technique. Des problèmes de santé sont apparus pour une part importante des agents télétravailleurs, notamment des douleurs de dos. Pour autant, les agents interrogés (64 %) ont estimé avoir été plus efficaces en télétravail que dans le cadre de leur mode de travail habituel. Par ailleurs, l'enquête a porté sur les difficultés relevées par les agents, qui ont mis en évidence l'éloignement de leurs collègues, une absence d'accès aux dossiers papiers, des espaces de travail peu fonctionnels, un manque d'échanges avec les services, du matériel inadapté, ou encore une connexion internet défaillante. Quant aux relations professionnelles, les agents interrogés ont mis en évidence un sentiment d'isolement et un manque de communication. Sur le sujet des outils informatiques, plus d'un quart des agents n'ont pu utiliser les outils communs développés par le SITIV, par manque de formation. Le bilan du télétravail pour les agents interrogés apparaît mitigé, les interprétations restant complexes et nécessitent d'être analysés au regard des obligations et des spécificités de chaque service. La synthèse du bilan est jointe en annexe n°6.

À la suite de cette étude, la commune a souhaité mettre en place un dispositif de travail organisé et pérenne et des règles applicables aux agents municipaux. Plusieurs étapes ont été identifiées. Tout d'abord, une charte du télétravail a été rédigée. Ensuite, les missions et postes télétravaillables dans chaque service ont été définies et les agents intéressés par le télétravail ont été recensés. Pour la suite, il est prévu que les agents volontaires bénéficient d'équipements spécifiques ; puis une période de test au sein de quelques services a été déterminée avant une généralisation.

L'ensemble du dispositif a fait l'objet d'une concertation avec les organisations syndicales et des modifications mineures du dispositif ont été intégrées après le passage en CHSCT le 21 octobre 2021 (pas de référence à l'installation électrique du télétravailleur par exemple) et au comité technique le 23 novembre 2021. La collectivité a donc engagé les négociations prévues par l'accord du 13 juillet 2021 et acté une fréquence maximale d'un jour fixe par semaine pour un agent à temps complet. Elle a par ailleurs défini des règles spécifiques en matière de sécurité des systèmes d'information, de temps de travail, et de sécurité, dans la charte du télétravailleur, dans le guide des bonnes pratiques en télétravail et dans la convention individuelle.

Si la commune a respecté la réglementation et adopté des règles en matière de télétravail, le télétravail n'a pas fondamentalement modifié l'organisation des services de la commune, qui comprennent, pour l'essentiel, des postes orientés vers les services à la population, et des fonctions techniques de proximité par nature peu adaptées au télétravail. Le télétravail n'a pas été intégré aux orientations stratégiques de la commune et n'a entraîné aucune restructuration des fonctions support (système d'information, ressources humaines, finances, patrimoine, ...).

Enfin, la mise en place du télétravail n'entraînera pas d'économies de gestion pour la collectivité (immobilier, fluides, restauration collective...), la commune supportant le coût des équipements mis à disposition de l'agent et de l'adaptation du système d'information. L'agent prend en charge l'aménagement de son espace de travail et les coûts induits (abonnements et connexion internet, assurance, communications).

En conclusion, la mise en place récente du télétravail dans le cadre de la délibération en date du 6 décembre 2021 a été effectuée conformément à la réglementation mais nécessite de dresser à la fin de l'année 2022 un bilan du dispositif : des gains (frais de repas, de transport...) et des coûts potentiels pour le télétravailleur (consommation des fluides, équipement, assurance...). Pour l'autorité territoriale, il s'agira d'évaluer le dispositif de suivi,

d'accompagnement et d'évaluation des agents en télétravail, d'analyser leurs profils (service, catégorie, fonction), l'impact sur les risques professionnels et la plus-value globale du dispositif pour la commune. La commune devra notamment veiller à l'équilibre des profils des télétravailleurs et à ce que ce dispositif n'accroisse pas les fractures ou les déséquilibres entre fonctions d'encadrement et fonctions d'exécution, ou entre fonctions administratives et techniques.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le maire a indiqué qu'une évaluation de ce dispositif sera réalisée à la fin de l'année 2022.

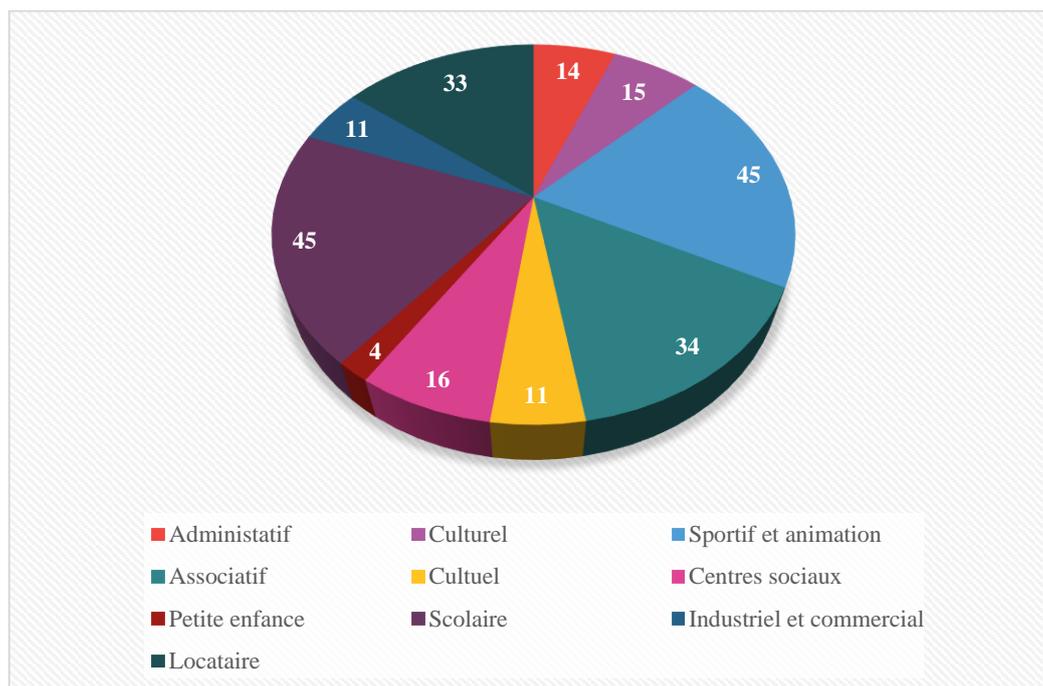
## **10 LA GESTION DU PATRIMOINE ET LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS**

### **10.1 Présentation du patrimoine de la ville et de l'organisation de la fonction immobilière**

#### **10.1.1 La connaissance et le suivi du patrimoine communal**

Les collectivités territoriales disposent d'un patrimoine nécessaire à l'accomplissement de leurs missions. Une commune doit être en mesure d'identifier les caractéristiques physiques essentielles de ses biens (usage, surface, niveau d'usure, etc.).

La commune de Saint-Chamond, née de la fusion de quatre communes en mars 1964, dispose historiquement d'un patrimoine communal important avec un total de 228 bâtiments dont 35 en location et un en copropriété, couvrant une surface de 147 393 m<sup>2</sup> avec notamment sept églises, le couvent des Minimes qui abrite aujourd'hui l'hôtel de ville, le château du Jarez, un centre nautique, des crèches, des groupes scolaires, de nombreux locaux associatifs et des logements. Elle compte, par ailleurs, cinq immeubles faisant l'objet d'un classement au titre des monuments historiques (ancienne chapelle des Minimes, Église Saint-Pierre, ancien Hôtel-Dieu, Maison des Chanoines et ancienne usine Gillet.

**Graphique n° 3 : Nombre de bâtiments par secteur d'activité**

Source : CRC d'après les éléments transmis par la commune

Un suivi réalisé en interne retrace l'ensemble du patrimoine bâti de la commune avec sa localisation, la surface, l'usage, les différentes caractéristiques des bâtiments et surtout un bilan interne de l'état des biens sur la base d'une cotation d'une partie du patrimoine (état du clos et du couvert, du niveau d'équipement, de l'aspect intérieur et du niveau d'accessibilité). En revanche, les dates d'entrées dans le patrimoine ne sont pas indiquées, ainsi que la valeur du bien par manque d'informations ou d'absence d'évaluation des ouvrages. Il n'existe pas de référence au numéro d'inventaire physique des biens, tenu par les services financiers. De même, les coûts de fonctionnement, les coûts de maintenance et les coûts de gros entretien ne figurent pas dans ce document. Il n'existe globalement aucun lien entre les suivis techniques et financiers en matière de patrimoine.

La commune de Saint-Chamond dispose d'une bonne connaissance technique de son patrimoine immobilier et de l'état des bâtiments. Elle pourrait compléter ces données des éléments financiers afférents (coûts de gestion).

### 10.1.2 L'organisation de la fonction immobilière et les données

La gestion patrimoniale est assurée par le service gestion des bâtiments qui dépend de la direction du patrimoine et de l'aménagement durable, direction rattachée au pôle services techniques et projet urbain. Outre le chef de service et deux assistantes administratives, le service compte six techniciens dont un spécialisé en fluide et énergie, un autre sur la sécurité et l'accessibilité et quatre techniciens dédiés, de manière globale, aux bâtiments.

Le service assure une gestion au quotidien des demandes d'interventions avec environ 3 000 demandes annuelles. Par ailleurs, les techniciens bâtiment participent à l'élaboration des projets (neuf, rénovation ou démolition), mettent en place des outils de pilotage (tableaux de bords, planning), participent à l'élaboration des marchés publics, proposent aux élus et à la direction générale les différents scénarii issus des demandes du service gestion des bâtiments

communaux. Une fois les projets validés, ils assurent la mise en œuvre des études et des travaux, la gestion des plannings des opérations, des budgets et des marchés correspondants ainsi que les relations avec les intervenants qu'ils soient internes ou externes (prestataires).

Au niveau de l'entretien et des réparations, le service peut s'appuyer sur des entreprises extérieures et les moyens du centre technique municipal. Ce dernier, qui appartient à la direction de la proximité dépendant du même pôle des services techniques, dispose d'une unité bâtiment qui compte deux responsables, six électriciens, trois plombiers, trois menuisiers, un peintre et un serrurier, chaudronnier, métallier, soudeur. Le service dispose de plusieurs outils au service de la gestion du patrimoine : un état du patrimoine suivi par tableur, et depuis trois ans, une solution informatique<sup>62</sup> permettant de suivre les interventions par bâtiment réalisées notamment par le centre technique municipal.

Le technicien spécialisé en sécurité et accessibilité élabore et assure le suivi des marchés de contrôles règlementaires<sup>63</sup> sur les bâtiments, instruit les volets accessibilité et sécurité des demandes d'urbanisme ainsi que les demandes d'autorisation de travaux. Enfin, le technicien en charge des questions de fluides et d'énergie assure la coordination des déplacements des techniciens, l'élaboration et le suivi des marchés de maintenance en matière de fluides, la gestion des contrats d'énergie, la gestion et le suivi de planning du décret tertiaire (voir infra) et la participation à l'élaboration des projets d'économie d'énergie (modernisation des systèmes d'éclairage, isolation). Dans ce cadre, le service s'est doté d'une solution informatique depuis 2020 qui permet notamment de centraliser les données de consommation énergétique des bâtiments.

La commune de Saint-Chamond s'est ainsi dotée d'une organisation interne et de plusieurs outils pour assurer la gestion des nombreux bâtiments de son patrimoine.

## **10.2 La stratégie immobilière et la transition écologique**

### **10.2.1 Les objectifs environnementaux**

La gestion immobilière de la ville de Saint-Chamond s'inscrit plus largement dans la stratégie<sup>64</sup> de la métropole de Saint-Étienne, qui a élaboré un plan climat air énergie territorial (PCAET).

Plusieurs projets identifiés dans le PCAET et financés pour partie par la métropole sont des projets structurants pour la ville de Saint-Chamond, au premier rang desquels le projet « Novacières<sup>65</sup> ». Le centre-ville de Saint-Chamond fait par ailleurs l'objet d'un projet global. Le programme de rénovation urbain d'intérêt régional (PRIR) de Saint-Chamond comprend un volet relatif à l'habitat visant la rénovation de l'habitat privé. Le principal bailleur du territoire

---

<sup>62</sup> Le logiciel ATAL.

<sup>63</sup> Dont les contrôles périodiques et la maintenance des systèmes de sécurité incendie.

<sup>64</sup> Plan climat air énergie de la Métropole de Saint-Étienne (PCAET).

<sup>65</sup> Le site dit Novacières est un projet très proche du centre-ville, de requalification d'une friche industrielle urbaine, qui représente 25 hectares en « EcoQuartier », dans le cadre d'un projet global ZAC de 45 hectares. Le projet a intégré dès sa conception, dans le cadre d'une approche environnementale de l'urbanisme, une réflexion sur l'économie des ressources, la sobriété énergétique et la lutte contre l'émission de GES ainsi que sur l'usage d'énergies renouvelables.

a par ailleurs réhabilité des logements sociaux, et procéder à la rénovation énergétique de ces logements.

Pour ce qui concerne les bâtiments publics des communes, le PCAET métropolitain prévoit d'inscrire la métropole stéphanoise dans une démarche d'exemplarité au niveau de la maîtrise des consommations énergétiques et de la réduction de l'empreinte carbone du patrimoine public. Quatre types d'actions sont développées à l'échelle intercommunale : la création d'un fonds de concours transition énergétique et écologique pour financer les projets exemplaires ; des actions d'accompagnement visant à mettre en place un programme stratégique d'économie d'énergies ; une offre de conseil en énergie partagé (le service d'assistance à la gestion énergétique « SAGE » proposé par le syndicat intercommunal d'énergies de la Loire (SIEL) ; un programme de sensibilisation des usagers (affichage des DPE, plans de sensibilisation...).

La commune de Saint-Chamond est signataire de la charte des acteurs du PCAET et s'est donc engagée dans cette démarche.

### **10.2.2 La stratégie et la programmation**

En termes de stratégie et de gestion patrimoniale, la commune a élaboré un programme pluriannuel d'investissement qui identifie des montants financiers pour l'entretien du patrimoine. Ce document n'éclaire pas sur la stratégie en matière de gestion du patrimoine.

Si la commune ne dispose pas d'une stratégie formalisée en matière de gestion et de rénovation énergétique du patrimoine, elle a mis en œuvre un programme d'actions en matière de maîtrise des énergies. La commune s'est dotée d'un logiciel de suivi de ses consommations, Vertuoz, permettant de collecter l'ensemble des consommations de fluides de tous ses équipements. Les bilans annuels permettent de suivre les évolutions des consommations d'une année sur l'autre. La commune est adhérente auprès du SIEL pour le service d'assistance à la gestion énergétique (SAGE), qui consiste en une prestation d'ingénierie. Les spécialistes du SIEL accompagnent les collectivités territoriales dans leurs démarches d'économie d'énergie et de développement des énergies renouvelables. L'équipe « SAGE » réalise le suivi énergétique des bâtiments communaux et apporte des préconisations techniques pour les systèmes énergétiques et l'isolation. La commune a eu accès aux financements intercommunaux pour la rénovation du centre nautique, réalisée dans le cadre d'un contrat de performance énergétique.

Par ailleurs, la ville s'est engagée pour son patrimoine scolaire, qui représente 23 000 m<sup>2</sup> de surfaces plancher (sur un total de 108 000 m<sup>2</sup>), dans l'élaboration d'une étude sur les bâtiments scolaires. À l'origine, ce diagnostic portait sur les écoles du centre-ville, au cœur du projet urbain de la commune. L'étude a par la suite été étendue à l'ensemble du patrimoine scolaire et met en évidence des éléments de diagnostics : des évolutions hétérogènes des effectifs ( en hausse dans le centre, en baisse en périphérie), des diagnostics amiante positifs dans une partie des écoles (sept), des écarts avec le référentiel de surfaces de l'éducation nationale, des écoles anciennes (aucune construction depuis 1978), globalement peu d'écoles en manque d'espaces malgré le dédoublement des classes en primaire en zone d'éducation prioritaire. Un bilan fonctionnel et technique détaillé a, par la suite, été réalisé école par école, sans conduire, pour l'instant, à l'élaboration d'un plan d'investissement lié à la carte scolaire.

La commune entend réaliser un schéma directeur sur l'ensemble de ses bâtiments scolaires et la chambre invite la commune à poursuivre le même type de démarche pour

l'ensemble des bâtiments communaux, notamment associatifs et autres salles polyvalentes, qui sont très nombreuses à Saint-Chamond.

Même si l'élaboration d'un schéma directeur de l'immobilier ou de stratégie immobilière, qui est une obligation pour les opérateurs de l'État depuis 2009, n'est pas une obligation réglementaire pour les collectivités territoriales, la chambre recommande à la commune de produire un schéma directeur immobilier, dans la continuité de la démarche engagée pour les écoles, afin, notamment, de rationaliser les coûts de gestion importants de son patrimoine (cf. infra.).

## **10.3 L'évolution du patrimoine et la rénovation énergétique des bâtiments**

### **10.3.1 L'état des lieux : les diagnostics relatifs aux bâtiments et les consommations énergétiques**

#### 10.3.1.1 Diagnostics techniques et contraintes réglementaires

Outre les obligations légales et réglementaires applicable à la préservation du patrimoine historique, la réglementation à laquelle doit se conformer la commune concerne notamment la sécurité (établissement recevant du public) et les normes d'accessibilité aux bâtiments publics.

Les établissements recevant du public doivent être soumis à des visites régulières de la commission de sécurité durant leur exploitation. La périodicité en années de ces visites dépend du type et de la catégorie de l'établissement. Le service de gestion des bâtiments a mis en place un suivi rigoureux des commissions de sécurité, en identifiant les établissements concernés, les dates de passage de la commission et un suivi des travaux à réaliser. De même, la commune a mis en place dans les établissements recevant du public (ERP) un registre de sécurité sur lequel sont reportés les renseignements indispensables à la bonne marche du service de sécurité<sup>66</sup>. Enfin, des marchés de contrôle et de maintenance des installations<sup>67</sup> ont été mis en place.

En matière d'accessibilité, la commune de Saint-Chamond a mis en œuvre des actions dès 2012 et en 2015, elle s'est engagée dans l'élaboration d'un agenda d'accessibilité programmée<sup>68</sup> pour son patrimoine d'ERP ne répondant pas encore aux normes d'accessibilité soit 95 ERP sur neuf ans, engagement approuvé par le conseil municipal. Le coût prévisionnel des travaux a été estimé à 5,2 M€. Une autorisation de programme a été mise en place à compter de 2016 jusqu'en 2024 pour un montant initial de 3,6 M€, qui a donné lieu à 1,7 M€ de réalisations au 31 décembre 2020. Par ailleurs, les projets de réhabilitation de certains locaux comme l'école Lamartine ont inclus des travaux d'accessibilité. Le budget primitif 2021 a prévu une enveloppe de 280 000 €. Le plan pluri-annuel d'investissement 2020-2025 a retenu un montant de travaux de 350 000 € par an de 2022 jusqu'en 2026 soit 1,75 M€.

En application des articles R.165-16 et suivants du code de la construction et de l'habitation (CCH), il appartient au propriétaire d'ERP ayant fait l'objet d'un agenda d'accessibilité programmée d'adresser au préfet un point de situation sur la mise en œuvre de l'agenda à l'issue de la première année, un bilan des travaux et autres actions de mise en

<sup>66</sup> Article R. 143-44 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>67</sup> Dont maintenance et contrôles réglementaires des équipements de sécurité incendie en 2018 pour quatre ans, contrôles périodiques des appareils de levage en 2020 ou encore contrôle légionellose.

<sup>68</sup> En application des articles L. 165-1 et suivants du Code de la construction et de l'habitation.

accessibilité réalisés à la moitié de la durée de l'agenda, et un bilan de fin d'agenda dans les deux mois qui suivent l'achèvement de cet agenda. Un suivi précis des ERP situés sur la commune est réalisé par le service de gestion des bâtiments qui élabore chaque année un bilan en matière d'accessibilité. Ainsi, fin 2020, 50 des 95 ERP de la commune, soit un peu plus de la moitié, ont été mis en conformité avec la réglementation. Cependant, le coût prévisionnel des travaux restant à réaliser pour les ERP appartenant à la commune n'a pas été chiffré et aucun bilan à mi-parcours de l'agenda d'accessibilité n'a été transmis à la préfecture.

La chambre invite la commune à mettre à jour l'enveloppe prévisionnelle de travaux pour la mise en conformité des 44 bâtiments restants et à transmettre le bilan à mi-parcours de l'agenda d'accessibilité à la préfecture. Dans sa réponse le maire a confirmé qu'un nouveau bilan va être rédigé pour actualiser l'avancement de l'ADAP et sera transmis à la préfecture.

#### 10.3.1.2 Diagnostics de performance énergétique et bilans des consommations d'énergies

Des réglementations successives<sup>69</sup> obligent les exploitants des bâtiments occupés par les services d'une collectivité publique, et accueillant un établissement recevant du public de la 1<sup>ère</sup> à la 4<sup>ème</sup> catégorie au sens de l'article R. 123-19 du CCH, à réaliser et afficher un diagnostic de performance énergétique (DPE). Cette obligation concerne les bâtiments d'une surface de plancher supérieure à 1 000 m<sup>2</sup> depuis l'arrêté du 7 décembre 2007, puis ceux de 500 m<sup>2</sup> à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015, et ceux de 250 m<sup>2</sup> à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2017.

La commune a engagé en 2011 la réalisation de DPE pour 23 bâtiments et ceux-ci ne sont pas systématiquement affichés. Ils auraient par ailleurs dû être mis à jour en 2021 et ne permettent pas, par conséquent, de disposer d'un bilan énergétique actualisé. La chambre rappelle à la commune cette obligation de réalisation de DPE pour ses bâtiments de plus de 250 m<sup>2</sup>. Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire a indiqué qu'un groupement de commande avec SEM avait été mis en place afin de réaliser de nouveaux DPE pour les bâtiments concernés.

Si la commune n'a pas systématiquement réalisé de diagnostic de performance énergétique pour les bâtiments concernés par la réglementation, elle dispose d'un suivi des consommations d'énergies de son patrimoine.

La commune s'est dotée d'un logiciel de suivi de ses consommations, Vertuoz, permettant de collecter l'ensemble des consommations de fluides de tous ces équipements, compte tenu de l'existence de télérelèves. Ces données couvrent 106 bâtiments, restent partielles mais permettent de disposer d'un bilan sur les trois dernières années des consommations. Ce bilan permet de disposer de premiers éléments de diagnostics. Globalement, les consommations d'énergies (gaz et électricité) sont en baisse entre 2018 et 2019<sup>70</sup>, même si les dépenses (comptes administratifs 2018 et 2019 : 1,9 M€ de dépenses d'énergies qui concernent l'éclairage public et les bâtiments) n'ont pas nettement diminué

---

<sup>69</sup> Décret n° 2007-363 du 19 mars 2007 relatif aux études de faisabilité des approvisionnements en énergie, aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique des bâtiments existants et à l'affichage du diagnostic de performance énergétique.

Décret n° 2013-695 du 30 juillet 2013 relatif à la réalisation et à l'affichage du diagnostic de performance énergétique dans les bâtiments accueillant des établissements recevant du public de la 1<sup>re</sup> à la 4<sup>e</sup> catégorie.

Arrêté du 7 décembre 2007 relatif à l'affichage du diagnostic de performance énergétique dans les bâtiments publics en France métropolitaine.

<sup>70</sup> Les données 2020 ne peuvent être exploitées compte tenu de la fermeture de nombreux bâtiments.

compte tenu des hausses tarifaires. Les travaux réalisés en matière de rénovation énergétique n'ont pas encore d'impact significatif sur les charges liées aux consommations d'énergies dans le budget de la commune. Le mix énergétique du patrimoine de Saint-Chamond présente les caractéristiques suivantes : 13% de réseau de chaleur, 43 % de gaz et 42 % d'électricité, et est orienté vers l'usage des énergies renouvelables (51 %) compte tenu du marché d'électricité et de l'usage de biomasse au sein du réseau de chaleur. Ce bilan montre enfin que les efforts doivent se concentrer sur les 20 sites les plus consommateurs, dans la mesure où ceux-ci représentent 50% de la consommation globale du parc de bâtiments de la commune.

Au cours de la période sous revue, la commune a orienté ses consommations vers plus d'énergies renouvelables (notamment par le développement d'un réseau de chaleur biomasse) et a nettement développé la connaissance de ses consommations, ce qui lui permettra d'investir de manière plus efficace.

### **10.3.2 Les actions réalisées et leurs bilans**

#### 10.3.2.1 Les actions menées en matière de maîtrise des consommations d'énergies

Plusieurs actions ont été menées pour limiter l'impact environnemental, les consommations d'énergies ou encore pour orienter les consommations vers des énergies renouvelables.

Tout d'abord, la commune s'est dotée d'un outil de suivi des consommations et a adhéré à la compétence optionnelle du SIEL afin de disposer de conseils en ingénierie. Ce service du SIEL, dit « SAGE », accompagnement à la gestion énergétique, comprend une gamme de prestations assez large allant de l'aide au suivi des consommations d'énergies, des prestations de diagnostics et d'assistance et de l'accompagnement aux travaux.

En termes d'énergies, 14 bâtiments sont connectés au réseau de chaleur approvisionné à 70 % par biomasse, la commune disposant depuis 2015 d'un marché d'électricité de source renouvelable et à compter de juin 2021, de gaz d'origine européenne pour moitié.

Un programme de travaux dont la liste figure en annexe n°7 a par ailleurs été réalisé pour un montant de 2,9 M€ (période 2017-2021). Ils ont porté sur l'éclairage de certains bâtiments, l'isolation des murs (rénovation ou extension d'écoles) ou de combles, le changement des ouvrants ou menuiseries, ou encore de chaudières.

La ville a approuvé par délibération, en 2021, l'extension du réseau de chaleur dans le centre-ville de Saint-Chamond, et a soutenu un dispositif d'installation de solarisation de toitures de bâtiments publics.

#### 10.3.2.2 Le contrat de performance énergétique

En février 2016, la commune de Saint-Chamond a signé un marché public de performance énergétique<sup>71</sup> pour le centre nautique Roger Couderc pour une durée de 12 ans pour un montant de 5 M€ (cf. annexe n° 8) afin de rénover cet équipement et de dégager dans le même temps des économies d'énergies.

---

<sup>71</sup> Marché de conception, de réalisation, d'exploitation et de maintenance passé en procédure de dialogue compétitif selon les dispositions des articles 26-I, 36,67 et 73 II du code des marchés publics issu du décret n° 2006-975 du 1<sup>er</sup> août 2006 portant code des marchés publics.

En raison de la complexité du dossier, la commune s'est entourée d'un assistant à maîtrise d'ouvrage, le syndicat intercommunal d'énergie de la Loire (SIEL). L'objet du marché est de garantir l'amélioration de la performance énergétique, de la qualité d'utilisation et de confort du bâtiment ainsi que sa pérennisation structurelle au-delà de la durée du contrat. Il a été demandé au titulaire de réduire les déperditions du bâtiment, d'une part par des travaux pour la mise en état (afin d'optimiser le rendement) des installations de chauffage-ventilation-climatisation (CVC), d'électricité générale, de traitement et de distribution d'eau et de régulation, et d'autre part, par la mise en place des actions nécessaires à l'exploitation, l'entretien, la maintenance et le dépannage des équipements de chauffage, de traitement d'air, traitement de l'eau ainsi que par une gestion technique centralisée (GTC). Le prix des prestations de conception et réalisation a été de 3,56 M€ et celui des prestations d'exploitation, de maintenance et de gros entretien, renouvellement a été fixé à 132 285 € par an soit un montant de 1,45 M€ sur 11 ans.

Le titulaire du marché s'est notamment engagé :

- à atteindre un objectif d'amélioration de la performance énergétique exprimé en niveau de consommation d'énergie finale à atteindre (cf. annexe n° 8), c'est-à-dire en quantité d'énergie avec une réduction globale en énergie finale de 44,60 % ;
- à atteindre un objectif de réduction de consommation d'eau sur l'ensemble du site (réduction de 6 448 m<sup>3</sup>, soit une réduction de 37,50 %) ;
- à respecter un niveau de service contractuellement défini.

Les travaux ont été réceptionnés en juin 2017 avec une liste de plus de 150 réserves, le titulaire ayant refusé de signer le procès-verbal de réception des travaux. Une fois les travaux terminés, la commune a été contractuellement liée au prestataire, pour 11 ans, pour l'entretien, la maintenance et le dépannage des équipements de chauffage, de traitement d'air, de traitement de l'eau ainsi que par une gestion technique centralisée (GTC). Le prestataire a transmis un rapport annuel de performance les deux premières années mais pas la troisième année. Les deux rapports ont constaté la non-atteinte de l'engagement contractuel avec des économies en énergie finale de 24 % et de 28,2 % inférieur à l'objectif de 44,6% fixé au contrat et des économies en eau de - 3 % (soit une consommation supérieure à la période de référence en raison d'une vidange d'un bassin non prévu initialement) et de 35,1 % inférieur à l'objectif de 37,5 % défini au contrat.

En février 2021, la commune a décidé de résilier le marché, à compter du 30 avril 2021, pour faute du titulaire qui n'a pas atteint l'objectif d'amélioration de la performance énergétique pour deux exercices successifs et à la suite de défaillances notamment du mur mobile pour lequel un expert judiciaire a été nommé<sup>72</sup>. La commune a évalué son préjudice à hauteur de 539 614 €. Le titulaire a saisi le juge administratif en demandant l'annulation de la décision de résiliation du marché tout en chiffrant son préjudice à 520 581 €.

Ce marché de performance énergétique n'a pas permis l'atteinte des objectifs fixés au titulaire et a induit de nombreux dysfonctionnements des équipements.

---

<sup>72</sup> Référé expertise toujours en cours au moment de l'instruction.

### 10.3.2.3 Le bilan financier et le coût de la gestion du patrimoine

Si la commune a réalisé un effort d'investissement en matière de travaux visant des économies d'énergies, l'impact précis par bâtiment ne peut pas encore être évalué.

Globalement les consommations énergétiques ont baissé depuis 2017. Les charges liées aux énergies et fluides sont maîtrisées malgré certaines hausses tarifaires. Même si ces charges sont mal comptabilisées (problème de rattachement à l'exercice), l'extraction des dépenses de fluides issues des comptes de la commune met en évidence une relative maîtrise de ce poste de coût.

**Tableau n° 17 : Les charges liées aux consommations d'énergies**

Numéro compte	Libellé	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2015/2020
60611	Eau et assainissement	397 557	332 435	143 071	325 691	471 608	320 006	<b>1 990 367</b>
60612	Énergie - Électricité <sup>73</sup> (bâtiments et éclairage public)	1 872 137	1 414 413	1 834 656	1 703 119	1 605 165	1 631 806	<b>10 061 297</b>
60613	Chauffage urbain	222 296	225 203	193 354	247 521	347 912	262 186	<b>1 498 473</b>
60621	Combustibles	13 075	12 802	30 484	33 639	36 454	37 534	<b>163 988</b>

Source : CRC d'après les comptes de la commune

L'ensemble des dépenses relatives à la gestion du patrimoine constitue globalement (énergies, maintenance, entretien, travaux) le deuxième poste de dépenses de la collectivité après la masse salariale, ce qui constitue un enjeu majeur pour la gestion de la commune.

**Tableau n° 18 : Les dépenses liées à la gestion du patrimoine**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	Moyenne par an
Total dépenses d'investissement	1 795 045	4 053 340	5 033 610	3 257 860	5 613 516	5 004 665	24 758 036	4 126 339
Total dépenses de fonctionnement (hors personnel)	3 577 574	2 983 881	3 445 485	3 562 705	3 731 020	3 363 868	20 664 533	3 444 088
Total dépenses	5 372 619	7 037 221	8 479 095	6 820 565	9 344 536	8 368 533	45 422 569	7 570 428

Source : CRC d'après les comptes de la commune, **extraction** par code service de l'ensemble des charges de fonctionnement et des dépenses d'investissement liées à la gestion du patrimoine

### 10.3.3 L'enjeu de l'adaptation du parc communal aux dispositions du « décret tertiaire »

Les collectivités territoriales, comme les entreprises privées et l'État, sont soumises à des dispositions réglementaires concernant les nouvelles constructions mais aussi les bâtiments existants. Les dispositions législatives et réglementaires exigent tout d'abord que les collectivités connaissent leurs consommations et émissions de CO<sup>2</sup> (bilan carbone pour les collectivités de plus de 50 000 habitants, diagnostic de performance énergétique (DPE) pour les

<sup>73</sup> Seule la moitié de la consommation d'électricité relève des bâtiments, le reste étant une charge provenant de l'éclairage public.

établissements recevant du public de première à quatrième catégorie) et qu'elles respectent la réglementation thermique (RT).

Depuis 2005, plusieurs lois<sup>74</sup> sont venues fixer des objectifs de réduction de la consommation énergétique du bâti. À la suite de la loi ELAN (évolution du logement, de l'aménagement et du numérique) du 23 novembre 2018, le décret du 23 juillet 2019 dit « décret tertiaire » est venu préciser les modalités de mises en œuvre de l'obligation d'actions de réduction des consommations d'énergie dans les bâtiments existants à usage tertiaire. Ce décret s'applique à l'ensemble des bâtiments à usage tertiaire dont la surface dépasse 1 000 m<sup>2</sup> et donc à une grande part des bâtiments des collectivités territoriales (écoles, collèges, lycées, équipements culturels et sportifs, bâtiments administratifs). Sur la base d'une année de référence, les objectifs de consommation énergétique sont fixés à - 40 % en 2030, - 50 % en 2040 et - 60 % en 2050. Sauf exceptions liées notamment à des contraintes techniques, architecturales ou patrimoniales, ou aux coûts manifestement disproportionnés des actions par rapport aux avantages attendus, les bâtiments tertiaires d'une surface supérieure à 1 000 m<sup>2</sup> sont concernés par ces obligations, précisées par le nouveau décret tertiaire du 23 juillet 2019, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2019.

Cette réglementation s'impose à tous les maîtres d'ouvrage publics (État, opérateurs, universités, hôpitaux, collectivités territoriales). Reprenant un projet identique déjà prévu par la loi Grenelle II, la loi ELAN a prescrit la mise en place d'une plateforme informatique, appelée OPERAT, permettant de recueillir et de mettre à disposition des propriétaires et preneurs à bail de bâtiments tertiaires, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, les données de consommation et d'assurer le suivi de la réduction de consommation d'énergie finale. L'ADEME est l'administrateur de cette plateforme dont la constitution a pris du retard : un arrêté interministériel du 29 septembre 2021 a repoussé du 30 septembre 2021 au 30 septembre 2022 la transmission des données de référence et de consommation annuelle des années 2020 et 2021.

Face à cette nouvelle réglementation très prescriptive, la commune de Saint-Chamond a analysé son parc et identifié l'ensemble des bâtiments, qui seront soumis à cette obligation d'économie d'énergie. 27 bâtiments sont concernés, dont l'hôtel de ville, sept écoles, six espaces sportifs dont le centre nautique, la médiathèque, et des centres sociaux. Un premier travail d'identification des chantiers prioritaires a été réalisé afin d'identifier une liste de travaux, certains bâtiments posant problème au regard de leur consommation, d'autres présentant des contraintes architecturales fortes (façades en pierre, et autres).

Par ailleurs, grâce au suivi de ses consommations, la ville sera en mesure de renseigner la nouvelle plateforme OPERAT.

---

<sup>74</sup> Le premier acte législatif fixant des objectifs de réduction de la consommation énergétique du bâti est la loi du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (POPE). Ce texte dispose que le premier axe de la politique énergétique est de maîtriser la demande d'énergie afin de porter le rythme annuel de baisse de l'intensité énergétique finale à 2 % dès 2015 et à 2,5 % d'ici à 2030. Par la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (loi Grenelle I), l'État s'est notamment fixé comme objectifs de réduire les consommations d'énergie du parc des bâtiments existants d'au moins 38 % d'ici à 2020. 4. La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi Grenelle 2) a fixé l'objectif que des travaux d'amélioration de la performance énergétique soient réalisés dans les bâtiments existants à usage tertiaire ou dans lesquels s'exerce une activité de service public avant le 1er janvier 2020. Cette obligation prolongée par la loi du 17 août 2015 pour la croissance verte a fait l'objet d'un décret d'application daté du 9 mai 2017, annulé par le Conseil d'État en 2018.

En revanche, il lui reste à chiffrer plus précisément les investissements importants à mener pour atteindre les objectifs ambitieux édictés par la réglementation. Au vu de la vétusté de certains bâtiments, des contraintes techniques et des montants financiers en jeu, une réflexion est par ailleurs à mener sur l'avenir et l'usage de certains bâtiments.

En conclusion, la gestion du patrimoine s'est améliorée au cours de la période sous revue et la ville a su engager des travaux visant la maîtrise des énergies. Au vu de l'enjeu financier, il lui reste à formaliser une stratégie et à identifier précisément les montants d'investissements à réaliser afin de mettre aux normes environnementales son parc de bâtiments.

## ANNEXES

Annexe n° 1. Les compétences d'intérêt métropolitain .....	73
Annexe n° 2. Impact des transferts de compétences sur le montant de l'attribution de compensation	74
Annexe n° 3. Taux d'exécution des sections de fonctionnement et d'investissement.....	78
Annexe n° 4. Tableaux d'analyse financière .....	81
Annexe n° 5. Éléments relatifs à la commande publique .....	90
Annexe n° 6. Synthèse du bilan du télétravail et effectifs .....	92
Annexe n° 7. Liste des travaux visant des économies d'énergies (2017-2021).....	94
Annexe n° 8. Marché de performance énergétique.....	95

## **Annexe n° 1. Les compétences d'intérêt métropolitain**

Les compétences déclarées d'intérêt métropolitain de Saint-Étienne Métropole sont :

- les actions de développement agricole intéressant l'ensemble de la métropole ;
- l'agenda 21 métropolitain ;
- le développement d'une identité métropolitaine autour du design et de ses prolongements économiques et culturels ;
- l'établissement de diagnostics de réduction de la vulnérabilité pour les particuliers, les entreprises et les établissements recevant du public et réalisation des acquisitions amiables pour risques de bâtiments au titre du fonds de prévention des risques naturels majeurs, lutte contre le ruissellement rural et l'érosion des terres, sensibilisation et culture du risque, sensibilisation sur le fonctionnement des milieux aquatiques, accompagnement des communes lors de la gestion des crises, surveillance et prévision des crues, gestion quantitative de la ressource, gestion qualitative de la ressource ;
- le soutien à des manifestations et des évènements sportifs et/ou culturels d'envergure nationale et internationale ;
- le plan Lumière : charte Lumière, plan métropolitain de mise en lumière, évènementiels lumière sur des thématiques métropolitaines ;
- le plan multimédia dans les écoles ;
- les lycées et collèges dans les conditions fixées au titre I<sup>er</sup> du livre II et au chapitre Ier du titre II du livre IV ainsi qu'à l'article L. 521-3 du code de l'éducation.

## Annexe n° 2. Impact des transferts de compétences sur le montant de l'attribution de compensation

L'article 1609 nonies C IV du code général des impôts fixe le mode de détermination des charges transférées par la commission locale d'évaluation des transferts de charges (CLECT).

La CLECT a été mise en place en septembre 2015. À la suite de la transformation en communauté urbaine au 1<sup>er</sup> janvier 2016, la CLECT du 28 juin 2016 a défini une méthodologie d'évaluation des charges nettes relatives au transfert de diverses compétences (**voirie, habitat, politique de la ville, urbanisme, énergie, cimetière, économie, eau, parcs de stationnement, réseaux de chaleur**), dont le montant a été déduit de l'attribution de compensation perçue par la commune, soit -1,14 M€ en 2016.

**Tableau n° 19 : Les charges liées aux consommations d'énergies Montants des charges nettes par compétence transférée à déduire de l'attribution de compensation en fonctionnement et en investissement**

Date de la CLECT	En €	Impact sur l'attribution de compensation	Fonctionnement	Investissement
<b>28/06/2016</b>	Voirie investissement	880 354 €	X	
	Voirie fonctionnement	365 144 €	X	
	Voirie compétences restituées	- 225 658 €	X	
	<b>Voirie total</b>	<b>1 019 840 €</b>	<b>X</b>	
	Habitat	0 €		
	Politique de la ville	0 €		
	Urbanisme	44 935 €	X	
	Redevances au titre de la compétence énergie	0 €		
	Cimetière	0 €		
	Économie	0 €		
	Eau	0 €		
	Parkings	79 772 €	X	
	Réseaux de chaleur	0 €		
	<b>Total</b>	<b>1 144 547 €</b>		
<b>26/09/2017</b>	Extension périmètre SEM + amendes de police	210 270 € pour 2017, 190 328 € pour 2018 et 149 343 € pour 2019		X
<b>27/11/2017</b>	Compétence abris de voyageurs (reprise des abribus par SEM)	<b>0 €</b>		
<b>27/09/2018</b>	Évolution statutaire et passage en métropole - compétence DECI (défense extérieure contre l'incendie) mise à disposition de points d'eau incendie aux communes	40 584 €	X	
<b>27/09/2018</b>	Procédure dérogatoire - compétence opération de restauration immobilière	61 617 € en 2019 et 2029 puis 123 233 € sur 8 ans		X
<b>27/09/2018</b>	Compétences infrastructures et réseaux de télécommunications et GEMAPI	0 €		

Date de la CLECT	En €	Impact sur l'attribution de compensation	Fonctionnement	Investissement
08/01/2019	Compétence DECI (défense extérieure contre l'incendie)	Répartition des 40 584 € entre le fonctionnement pour 15 287,76 € et l'investissement 24 756,24 €	X	X
10/07/2019	Travaux exceptionnels de voirie - retrait sur AC sur 20 ans du financement des travaux exceptionnels de voirie pour un montant de 4 089 000 €	13 729 € en 2019, 25 337 € par an de 2020 à 2038 et 11 608 € en 2039	X	
		130 750 € en 2019, 204 450 € par an de 2020 à 2038 et 73 700 € en 2039		X
10/07/2019	Révision libre des AC pour la compétence "parcs et aires de stationnement" - charges évaluées à 79 772 € à l'origine mais réévalué à 50 850 € en 2019	28 922 €	X	
09/11/2020	La révision libre des AC au titre de la répartition du produit des amendes de police pour l'année 2020	215 745 € pour 2020		X
28/11/2021	Pacte financier et fiscal	Majoration de l'AC de fonctionnement de 506 605 €	X	
29/11/2021	Révision libre des AC au titre de la répartition du produit des amendes de police pour l'année 2021	Produit amendes de police 169 835,49 € pour 2021		X

Source : CRC d'après les rapports de la CLECT

Pour le transfert de la compétence de **voirie**, le montant des charges nettes transférées a été évalué à 1,02 M€, soit 0,88 M€ au titre de l'investissement, 0,36 M€ au titre du fonctionnement et - 0,22 M€ au titre des missions « entretien des chaussées et trottoirs, signalisation, nettoyage, déneigement, espaces verts et éclairage public » exclus de la compétence voirie, précédemment exercées par la commune à titre de délégation pour le compte de la communauté d'agglomération pour les transferts partiels de voiries communales intervenus en 2002, 2011 et 2013. En revanche, le détail de la détermination des charges nettes, afférentes aux missions d'entretien restituées à la ville, n'a pas été transmis à la chambre. L'évaluation semble en avoir été faite par reprise des montants retenus dans le cadre de la précédente délégation d'entretien des voiries de la communauté d'agglomération par la ville. Or, le calcul de ces montants a reposé sur une actualisation forfaitaire annuelle, alors que le code général des impôts ne le prévoit pas.

En 2016, le transfert de personnel lié à la transformation de SEM en communauté urbaine a conduit au transfert de 14 agents municipaux (13,5 équivalents temps plein)<sup>75</sup> au 1<sup>er</sup> juillet 2016, pour les compétences en matière **d'eau, d'études et de travaux**. Ce transfert n'a eu qu'un faible impact sur le nombre total d'agents de la commune (2,7 % des personnels

<sup>75</sup> Quatre agents de la filière administrative (soit 3,6 ETP) et dix agents de la filière technique (soit 9,9 ETP).

permanents<sup>76</sup>). Aucun autre transfert de personnel n'est intervenu à la suite d'un transfert de compétence depuis 2016.

Par ailleurs, en matière de **voirie et de parkings**, Saint-Étienne Métropole s'est substitué à la commune pour le remboursement des emprunts contractés par la commune pour un montant de 7 M€ en voirie remboursable jusqu'en 2030 et de 135 800 € pour les parkings remboursables jusqu'en 2028. À la même date, le transfert de la compétence des parcs de stationnement à la communauté urbaine s'est accompagné du transfert du produit des **amendes de police** afférente. En conséquence, SEM a versé à la ville une attribution de compensation en investissement de 765 686 € de 2017 à 2020.

La transformation en métropole au 1<sup>er</sup> janvier 2018 a conduit aux transferts de nouvelles compétences qui n'ont pas eu d'impact sur les attributions de compensation pour les communes<sup>77</sup>.

À la même date, en matière **d'opérations de restauration immobilières**<sup>78</sup>, Saint-Étienne Métropole a pris en charge à hauteur de 30 % le besoin de financement de ces opérations et sollicite les communes à travers une baisse de l'attribution de compensation en investissement égale à 70 % du coût net. Pour la commune de Saint-Chamond, ces opérations représentent un impact de + 1,23 M€ sur dix ans (de 2019 à 2029) avec une révision d'impact à l'issue de huit ans pour ajuster le prélèvement au coût réel d'opération.

À la suite du transfert de la compétence « **Défense contre l'incendie**<sup>79</sup> » à Saint-Étienne Métropole en 2018, la CLECT a arrêté l'impact de ce transfert à 40 584 €<sup>80</sup> sur l'attribution de compensation de la commune de Saint-Chamond par une décision en date du 27 septembre 2018. La même commission s'est à nouveau réunie le 8 janvier 2019 pour répartir cette somme sur l'attribution de compensation en recettes de fonctionnement à hauteur de 15 827,76 € (soit 39 %) et sur une attribution de compensation en dépenses d'investissement pour un montant de 24 756,24 € (soit 61 %). Ces éléments ont été approuvés par le conseil municipal de la commune en novembre 2018 et mars 2019. L'impact sur l'AC a été mis en œuvre à compter de 2019.

Le 10 juillet 2019, la CLECT s'est à nouveau prononcé sur la compétence « **parcs et aires de stationnement** » selon la procédure de révision libre des attributions de compensation. L'évaluation initiale retenue sur l'attribution de compensation de la commune opérée en 2016 a été de 79 772 €. Après un bilan de la gestion sur la période 2016-2018, la participation de la commune a été revue à 50 850 €, ce qui induit une majoration de l'AC de fonctionnement d'un montant de 28 922 € à compter de 2019.

Également en juillet 2019, la CLECT s'est prononcée sur la compétence voirie selon la procédure de révision libre des attributions de compensation pour **des travaux exceptionnels de voirie**. Ce dispositif original et peu conforme à l'esprit de la loi, adopté par la CLECT du

---

<sup>76</sup> En référence au nombre total de personnel permanent présent au 31 décembre 2015 soit 521 agents selon le compte administratif 2015.

<sup>77</sup> CLECT du 27 septembre 2018.

<sup>78</sup> Opérations d'aménagement qui consistent en des travaux de remise en état, de modernisation ou de démolition ayant pour objet la transformation des conditions d'habitabilité d'un immeuble ou ensemble d'immeubles (sur des secteurs de fortes concentrations d'habitat dégradé et en lien avec des projets urbains structurants : espaces publics, équipements, commerces...).

<sup>79</sup> Mise à disposition de points d'eau incendie aux communes.

<sup>80</sup> Avec un impact évalué à 114 € par poteau d'incendie identifié dans chacune des communes.

27 novembre 2017 permet aux communes de majorer les « enveloppes voirie » qu'elles avaient définies lors du passage en communauté urbaine en participant au financement de travaux exceptionnels de voirie au-delà de la possibilité de fonds de concours. Selon la procédure dérogatoire, l'AC de la commune pourra être diminuée de manière exceptionnelle, au choix de la commune :

- soit du montant de l'annuité du prêt porté par Saint-Étienne Métropole nécessaire au financement complémentaire des travaux exceptionnels, pendant la durée du prêt sur 20 ans ; s'agissant de dépenses d'investissement, la commune peut demander un prélèvement du montant du capital du prêt en AC d'investissement (1<sup>o</sup>bis alinéa 2 du V de l'article 1609 nonies C du CGI) ;
- soit du montant nécessaire au financement complémentaire des travaux exceptionnels en une seule fois sans recours à l'emprunt ; s'agissant de dépenses d'investissement, la commune peut demander un prélèvement de ce montant en AC d'investissement (1<sup>o</sup>bis alinéa 2 du V de l'article 1609 nonies C du CGI).

Concernant la commune de Saint-Chamond, le besoin complémentaire de financement des travaux exceptionnels de voirie, échelonnés sur deux ans, s'est élevé à 4 089 000 € (hors FCTVA). La commune a fait le choix d'un financement de ces travaux exceptionnels de voirie par retrait sur l'AC d'un montant correspondant aux annuités de prêts sur 20 ans de 4 089 000 € dont 2 615 000 € mobilisés en 2019 et 1 474 000 € mobilisés en 2020. Compte tenu des conditions financières de prêt proposées à Saint-Étienne Métropole et de l'échelonnement des travaux sur 2 ans, l'AC de fonctionnement sera minorée chaque année sur vingt ans pour un montant total de 481 403 €, ces montants correspondent aux intérêts lissés des annuités d'emprunts portées par Saint-Étienne Métropole sur 20 ans. L'AC d'investissement sera également minorée chaque année sur vingt ans soit jusqu'en 2039 pour un montant total de 3,88 M€, ces montants correspondent au remboursement du capital des prêts portés par Saint-Étienne Métropole sur 20 ans, soit 4 089 000 €. Le montant final pour la commune de Saint-Chamond sera de 4,37 M€ en 2039.

**Tableau n° 20 : Montants des prélèvements sur l'AC au titre des travaux exceptionnels de voirie**

Années	2019	2020 à 2038	2039	Total
AC fonctionnement	13 729	25 337	11 608	481 403
AC Investissement	130 750	204 450	73 700	3 884 550

Source : rapport de la CLECT du 10 juillet 2019

À la suite de l'adoption d'un pacte financier et fiscal par Saint-Étienne Métropole en septembre 2021 et l'avis de la CLECT réunie le 28 octobre 2021, le conseil municipal a approuvé, en décembre 2021, la nouvelle répartition du produit des **amendes de police** perçu en 2021 à hauteur de 169 835 € et la majoration de l'attribution de compensation de fonctionnement communale d'un montant de 506 605 € à compter de 2021, montant correspondant à la diminution de la dotation de solidarité communautaire (DSC).

**Annexe n° 3. Taux d'exécution des sections de fonctionnement et d'investissement**

<i>En €</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>Moyenne annuelle</i>
<i>Prévisions du budget primitif = total vote+RAR N-1</i>	41 920 258	41 434 504	40 589 300	40 237 950	41 193 317	41 034 600	41 068 322
<i>Prévisions du CA = crédits ouverts (BP+DM)</i>	42 858 326	41 978 592	41 450 330	40 651 498	42 423 377	41 509 452	34 903 541
<i>Réalisations (=mandats émis)</i>	38 905 258	37 425 540	38 979 82	39 732 959	40 428 524	39 306 662	32 633 157
<i>Rattachements de l'année N</i>	992 597	781 073	827 939	319 268	616 734	339 909	508 263
<i>Reste à réaliser RAR</i>	0	469 041	180 576	217 245	126 252	288 140	183 446
<i>Taux de réalisation sur prévisions (prévisions hors rattachement de l'année N / crédits ouverts)</i>	92,8 %	90,3 %	96,0 %	98,7 %	98,1 %	95,8 %	79,5 %
<i>Taux de réalisation sur prévisions (réalisations hors rattachements de l'année N et RAR / crédits ouverts)</i>	90,8 %	89,2 %	94,0 %	97,7 %	95,3 %	94,7 %	93,5 %
<i>Taux de réalisation sur prévisions (réalisations / crédits ouverts)</i>	93,1 %	92,1 %	96,5 %	99,1 %	97,0 %	96,2 %	95,5 %

**RECETTES REELLES DE FONCTIONNEMENT**

<i>En €</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>Moyenne annuelle</i>
<i>Prévisions du budget primitif = total vote+RAR N-1</i>	45 954 363	46 833 300	45 048 000	44 828 500	45 476 127	45 193 100	45 555 565
<i>Prévisions du CA = crédits ouverts (BP+DM)</i>	45 996 713	46 854 590	45 073 000	44 867 072	46 465 887	45 193 100	45 741 727
<i>Réalisations (=titres émis)</i>	47 547 998	45 198 104	45 245 788	45 112 396	47 431 433	45 840 781	46 062 750
<i>Rattachements N</i>	0	0	0	0	0	0	0
<i>Taux de réalisation sur prévisions (prévisions hors rattachement de l'année N / crédits ouverts)</i>	103,5 %	96,5 %	100,4 %	100,6 %	104,3 %	101,4 %	101,1 %

<b>RECETTES REELLES DE FONCTIONNEMENT</b>							
<i>Taux de réalisation sur prévisions (réalisations hors rattachements de l'année N / crédits ouverts)</i>	<b>103,4 %</b>	<b>96,5 %</b>	<b>100,4 %</b>	<b>100,5 %</b>	<b>102,1 %</b>	<b>101,4 %</b>	<b>100,7 %</b>
<i>Taux de réalisation sur prévisions (réalisations / crédits ouverts)</i>	<b>103,4 %</b>	<b>96,5 %</b>	<b>100,4 %</b>	<b>100,5 %</b>	<b>102,1 %</b>	<b>101,4 %</b>	<b>100,7 %</b>

<b>DEPENSES REELLES D'INVESTISSEMENT hors 1644</b>							
<b>En €</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>Moyenne annuelle</b>
<i>Compte 1644</i>	224 385	0	0	0	0	0	<b>0</b>
<i>Prévisions du budget primitif = total vote+RAR N-I</i>	11 315 456	9 877 310	11 046 600	13 857 000	16 171 718	11 801 500	13 398 668
<i>Prévisions du CA = crédits ouverts (BP+DM)</i>	14 644 615	16 199 735	14 527 852	17 342 462	23 085 757	19 103 181	17 483 934
<i>Réalisations (=mandats émis)</i>	8 329 341	9 316 503	10 433 949	10 149 577	13 076 464	10 908 239	10 369 012
<i>Restes à réaliser de l'année N</i>	2 393 633	2 020 857	2 309 412	1 401 368	4 107 781	5 042 928	2 879 330
<i>Taux de réalisation sur prévisions (prévisions hors RAR de l'année N / crédits ouverts)</i>	<b>73,6 %</b>	<b>57,5 %</b>	<b>71,8 %</b>	<b>58,5 %</b>	<b>56,6 %</b>	<b>57,1 %</b>	<b>59,3 %</b>
<i>Taux de réalisation sur prévisions (réalisations hors RAR de l'année N / CO)</i>	<b>56,9 %</b>	<b>57,5 %</b>	<b>71,8 %</b>	<b>58,5 %</b>	<b>56,6 %</b>	<b>57,1 %</b>	<b>59,3 %</b>
<i>Taux de réalisation + sur prévisions (réalisations / crédits ouverts)</i>	<b>73,2 %</b>	<b>70,0 %</b>	<b>87,7 %</b>	<b>66,6 %</b>	<b>74,4 %</b>	<b>83,5 %</b>	<b>75,8 %</b>

<i>RECETTES REELLES D'INVESTISSEMENT</i>							
<i>hors 1644, 1068 et 024</i>							
<i>En €</i>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>Moyenne annuelle</b>
<i>Excédents de fonctionnement capitalisés (compte 1068)</i>	4 114 532	7 278 217	5 930 274	4 206 953	3 557 140	4 395 964	4 913 846
<i>Prévisions du budget primitif = total vote+RAR N-1</i>	7 281 361	4 478 514	6 762 900	9 266 450	11 888 908	7 643 000	7 886 856
<i>Prévisions du CA = crédits ouverts (BP+DM)</i>	9 639 919	8 232 636	6 675 500	11 538 519	18 128 287	13 401 602	12 578 136
<i>Réalisations (= titres émis - y compris produits de cession compte 775)</i>	1 952 525	3 468 101	2 262 160	4 508 449	7 770 546	3 909 963	5 340 589
<i>Restes à réaliser N</i>	0	0	0	0	0	0	0
<i>Taux de réalisation sur prévisions (prévisions hors RAR de l'année N / crédits ouverts)</i>	<b>26,8 %</b>	<b>77,4 %</b>	<b>154,3 %</b>	<b>48,7 %</b>	<b>65,4 %</b>	<b>51,2 %</b>	<b>67,7 %</b>
<i>Taux de réalisation sur prévisions (réalisations hors RAR de l'année N / crédits ouverts)</i>	<b>20,3 %</b>	<b>42,1 %</b>	<b>71,8 %</b>	<b>39,1 %</b>	<b>42,9 %</b>	<b>29,2 %</b>	<b>42,5 %</b>
<i>Taux de réalisation + sur prévisions (réalisations / crédits ouverts)</i>	<b>20,3 %</b>	<b>42,1 %</b>	<b>71,8 %</b>	<b>39,1 %</b>	<b>42,9 %</b>	<b>29,2 %</b>	<b>42,5 %</b>

Source : d'après les budgets primitifs et les comptes administratifs de la commune

## Annexe n° 4. Tableaux d'analyse financière

Tableau n° 21 : La capacité d'autofinancement brute

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	16 676 879	16 428 238	16 536 906	17 216 220	17 202 887	17 733 508	1,2 %
+ Fiscalité reversée	9 927 589	8 911 198	8 904 251	8 400 086	9 437 329	8 857 892	- 2,3 %
= Fiscalité totale (nette)	26 604 469	25 339 436	25 441 157	25 616 306	26 640 216	26 591 400	0,0 %
+ Ressources d'exploitation	4 907 782	3 924 434	3 691 474	3 618 935	3 580 952	3 042 002	- 9,1
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	15 274 28	14 484 648	14 420 229	14 358 631	14 866 080	14 528 595	- 1,0 %
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	26 459	0	133 312	0	
<b>= Produits de gestion (A)</b>	<b>46 786 536</b>	<b>43 748 518</b>	<b>43 579 320</b>	<b>43 593 872</b>	<b>45 220 560</b>	<b>44 161 997</b>	<b>- 1,1 %</b>
Charges à caractère général	8 963 417	8 006 828	9 331 493	9 108 057	9 695 693	8 455 500	- 1,2 %
+ Charges de personnel	23 273 756	22 874 820	23 193 633	23 919 201	24 331 279	24 334 985	0,9 %
+ Subventions de fonctionnement	3 318 661	3 245 598	3 341 737	2 965 867	3 047 136	3 036 280	- 1,8 %
+Autres charges de gestion	2 794 298	2 789 717	2 764 241	2 774 744	2 778 980	2 809 512	0,1 %
<b>= Charges de gestion (B)</b>	<b>38 350 132</b>	<b>36 916 962</b>	<b>38 631 104</b>	<b>38 767 869</b>	<b>39 853 087</b>	<b>38 636 277</b>	<b>0,1 %</b>
+/- Résultat financier	- 869 925	- 117 646	- 53 184	-59 416	-59 942	-41 145	- 45,7 %
+/- Autres produits et charges excep. réels	- 220 951	-88 354	115 538	6 939	128 972	289 119	
<b>= CAF brute</b>	<b>7 345 528</b>	<b>6 625 556</b>	<b>5 005 409</b>	<b>4 769 760</b>	<b>5 431 750</b>	<b>5 770 130</b>	<b>- 4,7 %</b>
en % des produits de gestion	15,7 %	15,1 %	11,5 %	10,9 %	12,0 %	13,1 %	

**Tableau n° 22 : Le résultat de la section de fonctionnement**

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
<b>CAF brute</b>	<b>7 345 528</b>	<b>6 625 556</b>	<b>5 005 409</b>	<b>4 769 760</b>	<b>5 431 750</b>	<b>5 770 130</b>	<b>- 4,7 %</b>
- Dotations nettes aux amortissements	1 137 816	1 046 031	1 270 757	1 216 663	1 346 687	1 340 568	3,3 %
- Dotations nettes aux provisions	0	- 180 000	0	0	- 300 000	- 359 600	
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	820	1 837	3 260	4 042	10 901	80 844	150,5 %
<b>= Résultat section de fonctionnement</b>	<b>6 208 532</b>	<b>5 761 362</b>	<b>3 737 912</b>	<b>3 557 140</b>	<b>4 395 964</b>	<b>4 870 006</b>	<b>- 4,7 %</b>

**Tableau n° 23 : Les ressources fiscales**

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
<b>Impôts locaux nets des restitutions</b>	<b>15 374 040</b>	<b>14 938 755</b>	<b>15 170 313</b>	<b>15 498 930</b>	<b>15 691 284</b>	<b>16 119 239</b>	<b>1,0 %</b>
+ Taxes sur activités de service et domaine (nettes des reversements)	184 268	164 909	172 049	180 932	178 539	125 829	- 7,3 %
+ Taxes sur activités industrielles	496 413	500 323	396 551	595 609	392 841	488 478	- 0,3 %
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation (nettes des reversements)	0	96 922	99 674	101 824	104 404	109 349	
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux - DMTO, fiscalité spécifique d'outre-mer)	622 158	727 329	698 319	838 925	835 818	890 614	7,4 %
<b>= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</b>	<b>16 676 879</b>	<b>16 428 238</b>	<b>16 536 906</b>	<b>17 216 220</b>	<b>17 202 887</b>	<b>17 733 508</b>	<b>1,2 %</b>

**Tableau n° 24 : Détail des ressources fiscales**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
<b>Impôts locaux</b>	<b>15 374 040</b>	<b>15 131 494</b>	<b>15 171 000</b>	<b>15 544 682</b>	<b>15 812 850</b>	<b>16 190 181</b>	<b>1,0 %</b>
Taxes foncières et d'habitation	15 374 040	15 111 197	15 150 381	15 453 723	15 799 669	16 162 388	1,0 %
+ Autres impôts locaux ou assimilés	0	20 297	20 619	90 959	13 181	27 793	
- Restitution et reversements sur impôts locaux (hors péréquation, AC et DSC)	0	192 739	687	45 752	121 566	70 942	
Dont restitutions au titre des dégrèvements	0	685	687	567	806	812	
<b>= Impôts locaux nets des restitutions</b>	<b>15 374 040</b>	<b>14 938 755</b>	<b>15 170 313</b>	<b>15 498 930</b>	<b>15 691 284</b>	<b>16 119 239</b>	<b>1,0 %</b>

Tableau n° 25 : Les ressources institutionnelles

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Attribution de compensation brute	7 515 151	6 339 068	6 307 532	5 752 996	6 243 825	6 200 681	- 3,8%
+ Dotation de solidarité communautaire brute	1 855 331	1 905 476	1 955 620	2 005 764	2 005 764	2 005 764	1,6%
= Totalité de fiscalité reversée entre collectivités locales	9 370 482	8 244 543	8 263 152	7 758 760	8 249 589	8 206 445	- 2,6%
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)	557 107	666 655	641 099	641 326	664 741	651 447	3,2%
= Totalité de fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds	557 107	666 655	641 099	641 326	1 187 741	651 447	3,2%
= <b>Fiscalité reversée</b>	<b>9 927 589</b>	<b>8 911 198</b>	<b>8 904 251</b>	<b>8 400 086</b>	<b>9 437 329</b>	<b>8 857 892</b>	<b>- 2,3%</b>
Dotation Globale de Fonctionnement	<b>11 804 368</b>	<b>11 351 884</b>	<b>11 081 377</b>	<b>11 132 324</b>	<b>11 300 361</b>	<b>11 311 371</b>	<b>- 0,8%</b>
Dont dotation forfaitaire	7 636 235	6 680 952	6 187 047	6 134 073	6 158 193	6 091 211	- 4,4%
Dont dotation d'aménagement	4 168 133	4 670 932	4 894 330	4 998 251	5 142 168	5 220 160	4,6%
FCTVA	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>105 365</b>	<b>52 111</b>	<b>73 723</b>	<b>54 275</b>	
Participations	<b>2 559 595</b>	<b>2 359 062</b>	<b>2 309 918</b>	<b>2 240 985</b>	<b>2 529 113</b>	<b>2 181 091</b>	<b>- 3,1%</b>
Dont Etat	147 971	152 449	201 044	306 627	230 801	214 435	7,7%
Dont régions	11 043	6 459	3 804	3 526	47 052	32 144	23,8%
Dont départements	140 457	122 577	79 519	207 729	197 051	146 629	0,9%
Dont communes	17 201	12 983	9 958	18 064	610	82 988	37,0%
Dont groupements	610	610	610	0	0	0	- 100,0%
Dont fonds européens	0	0	0	0	0	0	
Dont autres	2 242 312	2 063 985	2 014 984	1 705 039	2 053 599	1 704 895	- 5,3%
Autres attributions et participations	<b>910 323</b>	<b>773 702</b>	<b>923 569</b>	<b>933 211</b>	<b>962 883</b>	<b>981 859</b>	<b>1,5%</b>
Dont compensation et péréquation	892 244	756 210	906 426	905 677	931 963	975 216	1,8%
Dont autres	18 079	17 492	17 143	27 534	30 920	6 643	- 18,1%
= <b>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</b>	<b>15 274 286</b>	<b>14 484 648</b>	<b>14 420 229</b>	<b>14 358 631</b>	<b>14 866 080</b>	<b>14 528 595</b>	<b>- 1,0%</b>

Tableau n° 26 : Les ressources d'exploitation

<i>en €</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
<i>Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés</i>	0	0	0	0	0	0	
+ <i>Domaine et récoltes</i>	136 769	105 102	75 292	47 704	33 802	55 825	- 16,4 %
+ <i>Travaux, études et prestations de services</i>	1 396 867	1 282 454	1 376 804	1 545 649	1 520 484	1 064 653	- 5,3 %
+ <i>Mise à disposition de personnel facturée</i>	2 411 284	1 879 146	1 173 982	1 414 609	1 381 926	1 377 827	- 10,6 %
+ <i>Remboursement de frais</i>	341 164	203 339	687 862	221 875	251 893	245 941	- 6,3 %
<b>= <i>Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)</i></b>	<b>4 286 084</b>	<b>3 470 041</b>	<b>3 313 940</b>	<b>3 229 836</b>	<b>3 188 105</b>	<b>2 744 247</b>	<b>- 8,5 %</b>
+ <i>Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public )</i>	620 315	454 392	377 534	387 534	391 475	297 755	- 13,7 %
+ <i>Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)</i>	1 383	0	0	1 564	1 372	0	- 100,0 %
<b>= <i>Autres produits de gestion courante (b)</i></b>	<b>621 698</b>	<b>454 392</b>	<b>377 534</b>	<b>389 099</b>	<b>392 847</b>	<b>297 755</b>	<b>-13,7 %</b>
<i>Production stockée hors terrains aménagés (c)</i>	0	0	0	0	0	0	
<b>= <i>Ressources d'exploitation (a+b+c)</i></b>	<b>4 907 782</b>	<b>3 924 434</b>	<b>3 691 474</b>	<b>3 618 935</b>	<b>3 580 952</b>	<b>3 042 002</b>	<b>- 9,1%</b>

Tableau n° 27 : Les charges à caractère général

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
<b>Charges à caractère général</b>	<b>8 963 417</b>	<b>8 006 828</b>	<b>9 331 493</b>	<b>9 108 057</b>	<b>9 695 693</b>	<b>8 455 500</b>	- 1,2 %
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	5 114 742	4 903 509	4 771 289	4 928 634	5 150 920	4 612 159	- 2,0 %
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	237 104	255 670	370 233	322 836	433 509	361 741	8,8 %
<i>Dont entretien et réparations</i>	1 734 771	1 230 356	1 491 509	1 458 770	1 488 947	1 232 400	- 6,6 %
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	169 640	170 676	176 639	169 601	175 840	172 200	0,3 %
<i>Dont autres services extérieurs</i>	355 916	267 246	349 845	351 730	362 923	362 043	0,3 %
<i>Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	4 904	5 501	90 512	71 362	36 038	160 536	100,9 %
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	111 309	52 032	577 885	624 885	951 423	618 356	40,9 %
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	80 491	60 769	256 174	122 663	187 754	151 590	13,5 %
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	410 060	331 355	369 017	331 189	332 381	291 057	- 6,6 %
<i>Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	242 138	233 453	244 034	200 745	0	0	- 100,0 %
<i>Dont déplacements et missions</i>	44 123	54 555	33 459	39 632	58 137	42 590	- 0,7 %
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	206 417	166 088	229 002	182 012	210 771	169 003	- 3,9 %
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	251 803	275 617	371 895	303 999	307 051	281 826	2,3 %
<i>- Remboursement de frais</i>	341 164	203 339	687 862	221 875	251 893	245 941	- 6,3 %
<b>= Charges à caractère général nettes des remboursements de frais</b>	<b>8 622 253</b>	<b>7 803 489</b>	<b>8 643 631</b>	<b>8 886 182</b>	<b>9 443 800</b>	<b>8 209 559</b>	- 1,0 %
<i>en % des produits de gestion</i>	18,4 %	17,8 %	19,8 %	20,4 %	20,9 %	18,6 %	

Tableau n° 28 : Autres charges de gestion

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
<b>Autres charges de gestion</b>	<b>2 794 298</b>	<b>2 789 717</b>	<b>2 764 241</b>	<b>2 774 744</b>	<b>2 778 980</b>	<b>2 809 512</b>	<b>0,1 %</b>
<i>Dont contribution au service incendie</i>	1 612 418	1 612 418	1 612 416	1 612 420	1 579 880	1 591 997	- 0,3 %
<i>Dont contribution aux organismes de regroupement</i>	24 549	57 764	9 828	25 071	1 046	50 777	15,6 %
<i>Dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)</i>	763 793	728 032	751 649	767 118	766 916	762 387	0,0 %
<i>Dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	354 606	357 153	355 567	352 205	359 751	355 111	0,0 %
<i>Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	581	8 934	624	1 598	2 626	2 448	33,3 %
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)</i>	38 350	19 148	14 753	10 751	50 927	39 531	0,6 %

Tableau n° 29 : Le financement des investissements

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul sur les années
<b>CAF brute</b>	<b>7 345 528</b>	<b>6 625 556</b>	<b>5 005 409</b>	<b>4 769 760</b>	<b>5 431 750</b>	<b>5 770 130</b>	<b>34 948 133</b>
- Annuité en capital de la dette	2 547 149	1 977 009	1 821 011	1 878 978	1 982 032	1 878 681	12 084 860
<b>= CAF nette ou disponible (C)</b>	<b>4 798 379</b>	<b>4 648 547</b>	<b>3 184 398</b>	<b>2 890 782</b>	<b>3 449 719</b>	<b>3 891 449</b>	<b>22 863 273</b>
TLE et taxe d'aménagement	269 592	278 040	183 072	125 498	129 650	454 386	1 440 238
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	847 648	712 699	924 123	1 090 433	1 128 027	1 553 673	6 256 603
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	309 559	0	37 386	431 695	329 309	1 136 645	2 244 594
+ Produits de cession	304 616	185 935	459 076	290 409	787 736	64 481	2 092 252
<b>= Recettes d'inv. hors emprunt (D)</b>	<b>1 899 609</b>	<b>1 377 278</b>	<b>1 813 927</b>	<b>2 128 362</b>	<b>2 374 721</b>	<b>3 358 529</b>	<b>12 952 428</b>
<b>= Financement propre disponible (C+D)</b>	<b>6 697 988</b>	<b>6 025 825</b>	<b>4 998 325</b>	<b>5 019 144</b>	<b>5 824 440</b>	<b>7 249 978</b>	<b>35 815 701</b>
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	113,4%	124,0%	75,7%	79,3%	56,5%	93,6%	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	5 906 360	4 860 804	6 601 283	6 328 615	10 310 668	7 749 781	41 757 511

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul sur les années
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	79 827	1 125 417	1 976 695	1 932 284	693 195	1 208 893	7 016 310
- Participations et inv. financiers nets	- 449 282	- 1 002 168	- 852 883	-757 296	- 683 260	- 607 410	- 4 352 298
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre</b>	<b>1 049 935</b>	<b>1 030 224</b>	<b>- 2 733 763</b>	<b>- 2 493 258</b>	<b>- 4 697 029</b>	<b>- 1 163 665</b>	<b>- 9 007 558</b>
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	8 834	0	1 900 000	5 500 000	0	7 408 834
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	1 048 942	963 089	-2 733 763	-580 958	802 971	-1 163 665	-1 663 385

Tableau n° 30 : Le fonds de roulement

au 31 décembre en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Dotations, réserves et affectations	251 689 435	263 157 076	270 185 333	275 139 176	279 953 992	286 358 016	2,6 %
+ Droit de l'affectant	0	0	0	0	84 327	119 001	
+/- Différences sur réalisations	-279 795	-109 531	220 688	206 978	601 438	556 357	
+/- Résultat (fonctionnement)	6 208 532	5 761 362	3 737 912	3 557 140	4 395 964	4 870 006	- 4,7 %
+ Subventions et fonds affectés à l'équipement	18 915 076	20 742 060	19 560 887	20 178 868	20 497 275	21 702 420	2,8 %
dont subventions transférables hors attributions de compensation	72 715	1 699 094	208 419	575 571	728 567	715 328	58,0 %
dont subventions non transférables hors attributions de compensation	18 842 361	19 042 966	19 352 468	19 603 296	19 768 709	20 987 092	2,2 %
+ Provisions pour risques et charges	1 227 296	1 047 296	1 047 296	1 047 296	747 296	387 696	- 20,6 %
<b>= Ressources propres élargies</b>	<b>277 760 545</b>	<b>290 598 263</b>	<b>294 752 117</b>	<b>300 129 457</b>	<b>306 280 293</b>	<b>313 993 495</b>	<b>2,5 %</b>
+ Dettes financières (hors obligations)	13 358 225	11 378 502	9 555 071	9 567 292	13 076 761	11 189 903	- 3,5 %
<b>= Ressources stables (E)</b>	<b>291 118 771</b>	<b>301 976 765</b>	<b>304 307 187</b>	<b>309 696 750</b>	<b>319 357 054</b>	<b>325 183 399</b>	<b>2,2 %</b>
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	217 425 768	232 289 320	229 462 583	233 328 988	238 531 620	247 409 009	2,6 %
dont subventions d'équipement versées hors attributions de compensation	1 415 168	2 298 268	3 951 756	5 520 283	5 899 926	6 598 214	36,1 %
dont subventions d'équipement	0	0	0	0	192 367	247 323	

## RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

<i>au 31 décembre en €</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
<i>versées au titre des attributions de compensation</i>							
<i>dont autres immobilisations incorporelles</i>	1 809 303	1 342 925	1 431 350	1 471 667	1 790 716	1 873 126	0,7 %
<i>dont immobilisations corporelles</i>	212 861 313	222 098 099	218 246 550	221 261 407	226 256 241	234 905 386	2,0 %
<i>dont immobilisations financières</i>	1 339 984	6 550 028	5 832 927	5 075 631	4 392 370	3 784 960	23,1 %
+ <i>Immobilisations en cours</i>	33 363 482	36 410 596	38 917 047	41 033 462	44 603 836	42 698 649	5,1 %
+ <i>Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition</i>	36 148 538	28 178 096	33 570 377	33 570 377	33 570 377	33 570 377	- 1,5 %
+ <i>Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation</i>	0	989	0	0	84 327	102 136	
+ <i>Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers (hors BA, CCAS et caisse des écoles)</i>	12 300	12 300	12 300	0	0	0	- 100,0 %
+ <i>Charges à répartir et primes de remboursement des obligations</i>	0	2 229	0	0	0	0	
<b>= Emplois immobilisés (F)</b>	<b>286 950 089</b>	<b>296 893 531</b>	<b>301 962 307</b>	<b>307 932 828</b>	<b>316 790 161</b>	<b>323 780 171</b>	<b>2,4 %</b>
<b>= Fonds de roulement net global (E-F)</b>	<b>4 168 682</b>	<b>5 083 234</b>	<b>2 344 880</b>	<b>1 763 922</b>	<b>2 566 893</b>	<b>1 403 228</b>	<b>- 19,6 %</b>
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	38,8	50,1	22,1	16,6	23,5	13,2	

Tableau n° 31 : L'encours de dette

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
<b>Encours de dettes du BP au 1er janvier</b>	<b>15 920 672</b>	<b>13 358 225</b>	<b>11 378 502</b>	<b>9 555 071</b>	<b>9 567 292</b>	<b>13 076 761</b>	<b>- 3,9 %</b>
- Annuité en capital de la dette (hors remboursements temporaires d'emprunt)	2 547 149	1 977 009	1 821 011	1 878 978	1 982 032	1 878 681	- 5,9 %
- Remboursements temporaires d'emprunts	0	0	0	0	0	0	
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	15 298	11 548	6 994	8 800	8 500	8 176	- 11,8 %
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	0	0	4 573	0	0	0	
+ Nouveaux emprunts	0	8 834	0	1 900 000	5 500 000	0	
<b>= Encours de dette du BP au 31 décembre</b>	<b>13 358 225</b>	<b>11 378 502</b>	<b>9 555 071</b>	<b>9 567 292</b>	<b>13 076 761</b>	<b>11 189 903</b>	<b>- 3,5 %</b>
- Trésorerie nette hors comptes de rattachement avec les BA, le CCAS et la caisse des écoles	5 382 032	5 075 168	1 631 603	2 380 698	2 342 424	1 156 114	- 26,5 %
<b>= Encours de dette du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA</b>	<b>7 976 193</b>	<b>6 303 334</b>	<b>7 923 468</b>	<b>7 186 595</b>	<b>10 734 336</b>	<b>10 033 789</b>	<b>4,7 %</b>

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

## Annexe n° 5. Éléments relatifs à la commande publique

Tableau n° 32 : Nombre de marchés passés par an par la direction

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
<i>Nombre de procédures formalisées</i>	<u>8</u> <sup>81</sup>	<u>4</u> <sup>82</sup>	8	6	9	2	37
<i>Nombre de procédures adaptées et autres</i>	55	39	44	59	34	38	269
<i>Nombre d'accords-cadres passés dans l'année</i>	19	14	15	18	16	9	91
<i>Nombre d'avenants</i>	14	8	47	22	53	32	176
<i>Nombre de groupements de commandes dont la commune est le coordonnateur</i>	0	3	1	5	0	0	9

Source : d'après les informations transmises par la direction de la commande publique

Tableau n° 33 : Part des achats réalisés dans le cadre d'un marché public (en €)

<i>Tiers</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	% sans réf. MP
<b>GOUNON ET FILS SAS</b>	95 776	115 221	141 540	167 968	207 438	196 941	924 883	
<i>sans référence marché public</i>	15 534	53 760	76 365	95 374	34 460	33 061	308 555	33 %
<b>LAROCHE PATRICK</b>	80 630	86 270	136 558	207 228	139 855	111 010	761 551	
<i>sans référence marché public</i>	54 562	76 600	136 558	207 228	139 855	111 010	725 813	95 %
<b>HERVE THERMIQUE</b>	46 140	65 725	49 513	297 126	68 969	183 539	711 012	
<i>sans référence marché public</i>	22 967	38 862	25 583	66 428	43 608	73 209	270 657	38 %
<b>MATHIEU</b>	48 062	88 537	79 994	61 013	141 861	227 807	647 273	
<i>sans référence marché public</i>	48 062	88 537	79 994	50 725	98 912	82 772	449 001	69 %
<b>AED SECURITE INCENDIE</b>	83 739	24 411	53 525	143 197	173 862	88 848	567 582	
<i>sans référence marché public</i>	49 725	13 445	53 525	121 735	86 417	42 358	367 205	65 %

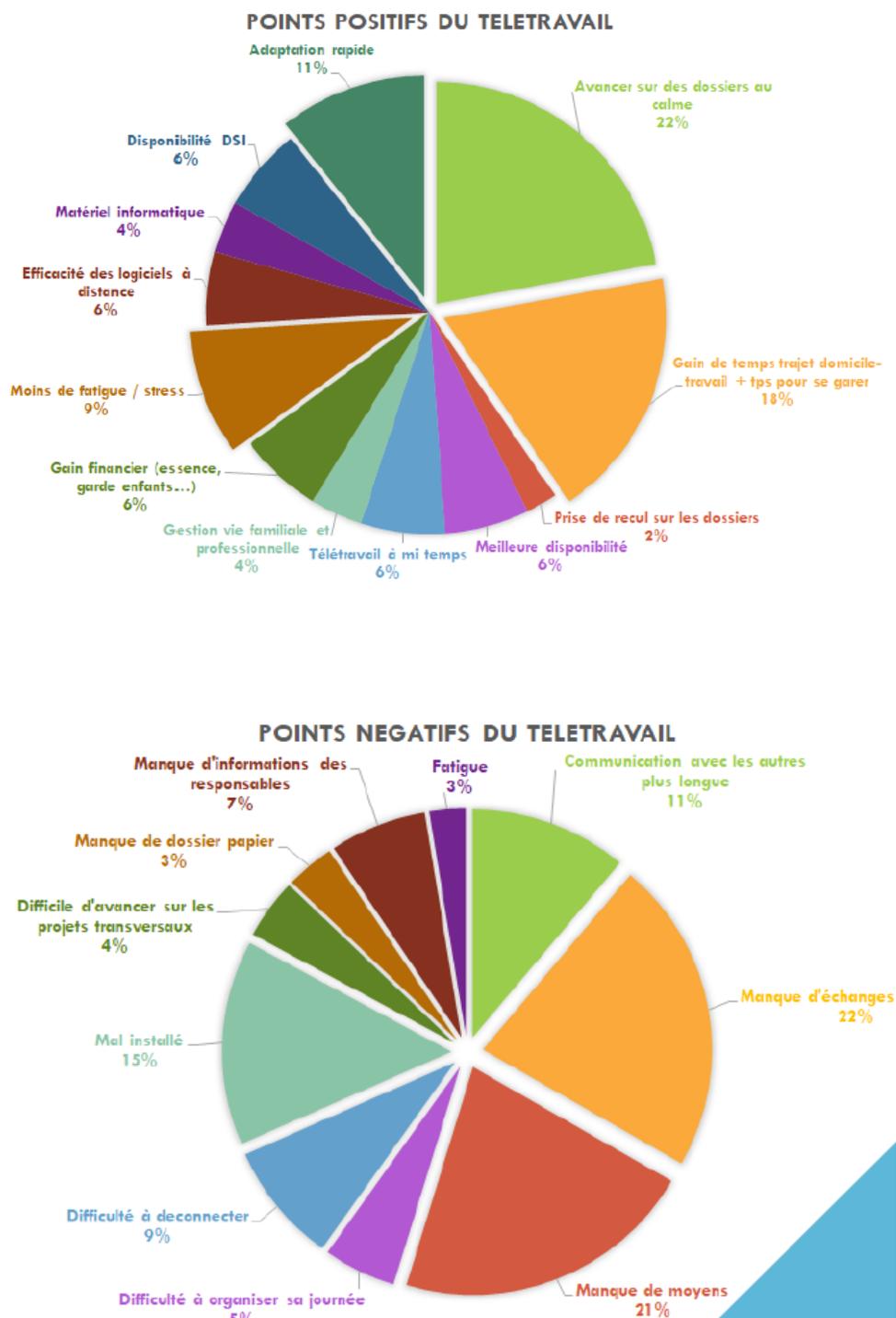
<sup>81</sup> Dont une procédure de délégation de service public (DSP).

<sup>82</sup> Dont une procédure simplifiée de DSP.

<i>Tiers</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	% sans réf. MP
<b>NOUVELLE SOCIETE PICARD FRERES</b>	<b>64 608</b>	<b>49 485</b>	<b>56 753</b>	<b>53 982</b>	<b>184 398</b>	<b>55 321</b>	<b>464 547</b>	
<i>sans référence marché public</i>	37 140	49 485	53 536	40 902	153 414	34 153	368 630	79 %
<b>ABC BORNE</b>	<b>107 287</b>	<b>50 204</b>	<b>17 030</b>	<b>22 019</b>	<b>173 469</b>	<b>32 721</b>	<b>486 074</b>	
<i>sans référence marché public</i>	80 461	50 204	17 030	22 019	50 139	32 721	256 025	53 %
<b>OELIS</b>	<b>28 364</b>	<b>28 052</b>	<b>74 675</b>	<b>29 873</b>	<b>102 155</b>	<b>115 109</b>	<b>472 754</b>	
<i>sans référence marché public</i>	28 364	22 051	74 675	29 873	36 925	43 834	278 733	59 %
<b>COMPTOIR ELECTRIQUE FRANCAIS</b>	<b>51 066</b>	<b>56 428</b>	<b>79 613</b>	<b>76 757</b>	<b>66 928</b>	<b>68 389</b>	<b>439 995</b>	
<i>sans référence marché public</i>	27 474	42 316	45 359	32 879	25 770	22 729	231 982	53 %
<b>PERINO ET FILS</b>	<b>93 068</b>	<b>32 279</b>	<b>38 766</b>	<b>45 287</b>	<b>46 418</b>	<b>133 748</b>	<b>437 477</b>	
<i>sans référence marché public</i>	80 912	32 279	38 766	38 358	46 418	71 822	356 467	81 %
<b>TRENTA</b>	<b>63 564</b>	<b>20 888</b>	<b>66 414</b>	<b>25 305</b>	<b>82 120</b>	<b>41 826</b>	<b>327 626</b>	
<i>sans référence marché public</i>	21 280	9 488	66 414	25 305	82 120	41 826	273 942	84 %
<b>SARL CIMAC</b>	<b>44 562</b>	<b>53 420</b>	<b>113 804</b>	<b>16 212</b>	<b>45 618</b>	<b>17 801</b>	<b>291 417</b>	
<i>sans référence marché public</i>	44 562	53 420	113 804	16 212	45 618	17 801	322 953	100 %
<b>NAVARO VILLARD</b>	<b>2 754</b>	<b>2 892</b>	<b>26 436</b>	<b>45 755</b>	<b>74 232</b>	<b>76 712</b>	<b>258 223</b>	
<i>sans référence marché public</i>	2754	2892	26436	28 379	74 232	76 712	240 847	93 %
<b>ECOGOM</b>	<b>17 405</b>	<b>9 751</b>	<b>30 765</b>	<b>19 343</b>	<b>46 224</b>	<b>151 280</b>	<b>382 593</b>	
<i>sans référence marché public</i>	17405	9751	30765	19343	46224	139 487	367 851	96 %
						<b>Total général</b>	<b>7 173 007</b>	
						<b>Total sans référence marché</b>	<b>4 818 661</b>	<b>67 %</b>

Source : CRC, d'après les mandats de paiement de la commune

## Annexe n° 6. Synthèse du bilan du télétravail et effectifs



Source : enquête réalisée par la commune auprès des télétravailleurs en 2020 ; Les points positifs et les points négatifs, après analyse des 106 réponses.

Tableau n° 34 : Effectifs des agents en télétravail

		Modalités d'exercice du travail			
		Nbre d'agents physiques sur emplois permanents	dont agents en situation de travail en présentiel à 100%	dont agents relevant d'une situation de télétravail de droit commun quelle que soit la quotité de temps de travail	dont agents relevant d'une situation de télétravail contraint pendant la crise sanitaire quelle que soit la quotité de temps de travail (de mars 2020 à septembre 2021)
<i>Au 31/12/2019</i>	Catégorie A	48	48		
	Catégorie B	87	87		
	Catégorie C	481	48 1		
<i>Au 31/12/2020</i>	Catégorie A	48	38		24
	Catégorie B	87	69		60
	Catégorie C	487	45 6		49
<i>Au 31/08/2021</i>	Catégorie A	49	25		
	Catégorie B	89	56		
	Catégorie C	490	42 3		
<i>Au 31/12/2021 sur la base des autorisations à la date de réponse à cette enquête</i>	Catégorie A				
	Catégorie B				
	Catégorie C				

Source : selon l'enquête réalisée par la commune auprès des télétravailleurs en 2020

**Annexe n° 7. Liste des travaux visant des économies d'énergies (2017-2021)**

<i>Travaux d'optimisation énergétique sur divers sites</i>	60 000,00 €	2018
<i>Travaux d'optimisation énergétique sur divers sites</i>	207 000,00 €	2019
<i>Travaux d'aménagement du Pôle Associatif de Proximité (FONSALA)</i>	57 000,00 €	2018 - 2019
<i>Rénovation Maison des Sports + ITE</i>	108 000,00 €	2019
<i>Remplacement de menuiseries divers bâtiments</i>	56 000,00 €	2019
<i>Relamping Gymnase Claude Lebois (LED)</i>	55 000,00 €	2019
<i>Relamping Gymnase Pierre Joannon (LED)</i>	53 000,00 €	2019
<i>Aménagement Restaurant Scolaire et CS rue des Poilus</i>	422 000,00 €	2019-2020
<i>Relamping Halle des Sports Boulloche (LED)</i>	54 000,00 €	2019-2020
<i>Relamping Gymnase Ennemond RICHARD (LED)</i>	34 000,00 €	2019-2020
<i>Travaux d'optimisation énergétique sur divers sites</i>	55 000,00 €	2020
<i>Isolation des Combles des Écoles (Croix Berthaud, Garat, LamartineElem.)</i>	57 000,00 €	2020
<i>Remplacement de menuiseries Élémentaire Lamartine</i>	142 000,00 €	2020
<i>Remplacement partiel Menuiseries Centre Social de Fonsala</i>	68 000,00 €	2020
<i>Remplacement Menuiserie Solarium Centre Nautique</i>	58 000,00 €	2020
<i>Remplacement Menuiseries École du Chatelard</i>	46 000,00 €	2020
<i>Travaux d'extension et d'isolation existant Maternelle Lamartine</i>	495 000,00 €	2020 - 2021
<i>Relamping tennis intérieur Coubertin (éclairage LED)</i>	57 000,00 €	2 021
<i>Remplacement des Polycarbonate Ennemond Richard</i>	16 000,00 €	2 021
<i>Remplacement des Polycarbonate Gymnase Lebois</i>	21 000,00 €	2 021
<i>Remplacement des Polycarbonate Boulloche</i>	47 000,00 €	2 021
<i>Remplacement des Polycarbonate Tennis couvert Coubertin</i>	81 000,00 €	2 021
<i>Relamping Extérieur Stade Vincendon Pauze (Éclairage LED)</i>	136 000,00 €	2 021
<i>Relamping Extérieur Stade Zenaf (Éclairage LED)</i>	74 000,00 €	2 021
<i>Relamping Extérieur tennis Coubertin (Éclairage LED)</i>	65 000,00 €	2 021
<i>Regroupement armoire Électrique des Stades</i>	69 000,00 €	2 021
<i>Relamping LED stade Zenaf</i>	52 000,00 €	2 021
<i>Totral Travaux</i>	2 863 000,00 €	

## Annexe n° 8. Marché de performance énergétique

Tableau n° 35 : Montant du marché

<i>En €</i>	Montant HT	Montant HT du marché
<i>Prix de la conception</i>	194 000	<b>5 012 135</b>
<i>Prix de la réalisation</i>	3 363 000	
<i>Prix annuel des prestations d'exploitation - maintenance</i>	107 765	
<i>Prix annuel des prestations de gros entretien-renouvellement</i>	24 520	

Source : acte d'engagement du marché

Tableau n° 36 : Engagements contractuels du titulaire

	Engagements exprimés en réduction des niveaux de consommation d'énergie finale en KWh ou de réduction de consommation d'eau en m3	Engagements exprimés en pourcentage de réduction des consommations %
<i>Gaz naturel PCI</i>	1 637 580 KWh	78,00%
<i>Électricité</i>	- 335 260 KWh	-40,9 %
	Pourcentage de réduction globale en énergie finale	44,60%
<i>Eau</i>	6 448 m3	37,50%

Source : acte d'engagement du marché



Les publications de la chambre régionale des comptes  
Auvergne-Rhône-Alpes  
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-auvergne-rhone-alpes>

**Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes**

124-126 boulevard Vivier Merle

CS 23624

69503 LYON Cedex 03

[auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr](mailto:auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr)