



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE LA TOUR-DE-SALVAGNY (Métropole de Lyon)

Exercices 2016 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 3 mars 2023.

AVANT-PROPOS

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de La Tour-de-Salvagny pour les exercices 2016 et suivants, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 31 mars 2022, adressée à M. Gilles PILLON, maire de la commune depuis mars 2008.

Les investigations ont porté principalement sur les points suivants :

- la gestion du personnel ;
- la gestion des achats et le respect des procédures de passation des marchés publics ;
- les conséquences de la crise énergétique pour la commune ;
- la perception de la taxe sur le produit des jeux du casino ;
- la qualité de l'information financière et la fiabilité des comptes ;
- la situation financière.

L'entretien préalable aux observations provisoires prévu par l'article L. 243-1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le 21 octobre 2022 avec M. Gilles PILLON.

Lors de sa séance du 8 novembre 2022, la chambre a arrêté des observations provisoires, transmises à M. Gilles PILLON. Des extraits ont été adressés au maire de la commune de Charbonnières-les-Bains ainsi qu'au président de la métropole de Lyon et une communication administrative a été adressée au préfet du Rhône.

Après avoir examiné les réponses à ses observations provisoires, la chambre, lors de sa séance du 3 mars 2023, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

TABLE DES MATIÈRES

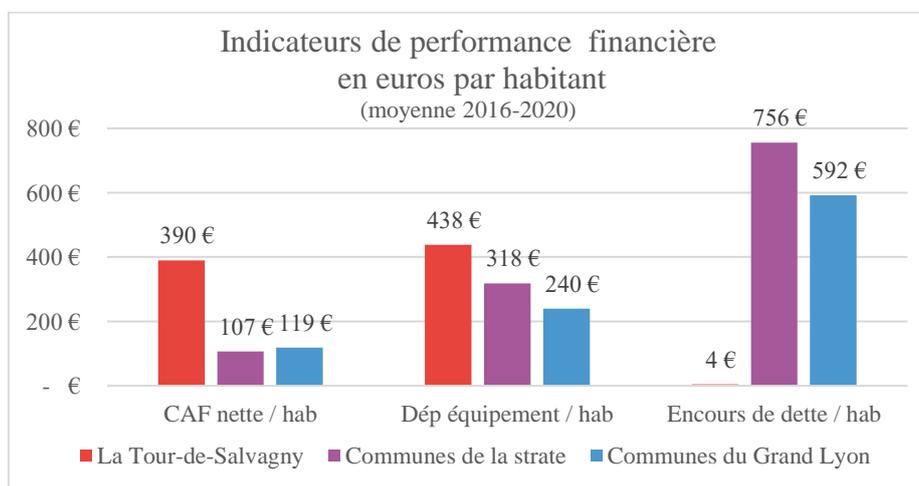
SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	5
1 LES ÉLÉMENTS DE PRÉSENTATION ET DE CONTEXTE.....	6
2 LA GESTION DU PERSONNEL.....	7
2.1 Les effectifs de la collectivité	7
2.1.1 Un effectif en augmentation de 2016 à 2021	8
2.1.2 Les emplois de cabinet.....	9
2.1.3 Le recrutement d’agents non-titulaires sur des emplois permanents	9
2.2 Le temps de travail.....	10
2.2.1 La durée annuelle du temps de travail	10
2.2.2 Les autorisations d’absence pour motif familial.....	12
2.2.3 Les heures supplémentaires	12
2.3 La rémunération des personnels.....	13
2.3.1 Le régime indemnitaire.....	13
2.3.2 Les avantages collectivement acquis	14
2.3.3 La NBI	15
3 LA COMMANDE PUBLIQUE	16
3.1 La fonction achat et l’engagement de la dépense	16
3.2 La passation des marchés.....	17
3.2.1 Le recensement des besoins.....	17
3.2.2 La dématérialisation de la passation des marchés publics	17
3.2.3 Les délais et les supports de la publicité.....	17
3.2.4 L’allotissement	18
3.2.5 L’analyse des offres.....	18
3.3 Le respect des règles relatives à la commande publique	18
4 LA GESTION DES ÉNERGIES EN PÉRIODE DE CRISE.....	19
4.1 La participation au groupement de commandes du SIGERLy	20
4.2 Les conséquences de la crise énergétique pour la commune.....	21
5 LA GESTION DU CASINO « LE LYON VERT ».....	22
5.1 Une situation historiquement complexe.....	22
5.2 Le reversement sans fondement légal d’une part du produit de la taxe sur les jeux à Charbonnières-les-Bains	23
5.3 Le fondement juridique incertain de la perception communale de la taxe sur le produit des jeux.....	25
6 LA QUALITÉ DE L’INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTE.....	29
6.1 L’information budgétaire	29
6.1.1 La structuration budgétaire	29
6.1.2 Le calendrier budgétaire	29
6.1.3 Les débats d’orientation budgétaire.....	30

6.1.4	L'exécution budgétaire	30
6.1.5	L'information des citoyens	31
6.2	La régularité budgétaire et la fiabilité comptable	32
6.2.1	Le rattachement des produits et des charges à l'exercice	32
6.2.2	Les restes à réaliser.....	32
6.2.3	Les immobilisations.....	33
7	LA SITUATION FINANCIÈRE.....	35
7.1	L'évolution des soldes d'épargne	35
7.2	L'évolution des produits et charges de gestion.....	36
7.2.1	L'évolution des produits de gestion.....	37
7.2.2	L'évolution des charges de gestion.....	39
7.3	Les dépenses d'équipement et leurs modalités de financement.....	40
7.3.1	L'effort d'équipement.....	40
7.3.2	Le financement propre disponible	41
7.4	La situation bilancielle	42
	ANNEXE	44

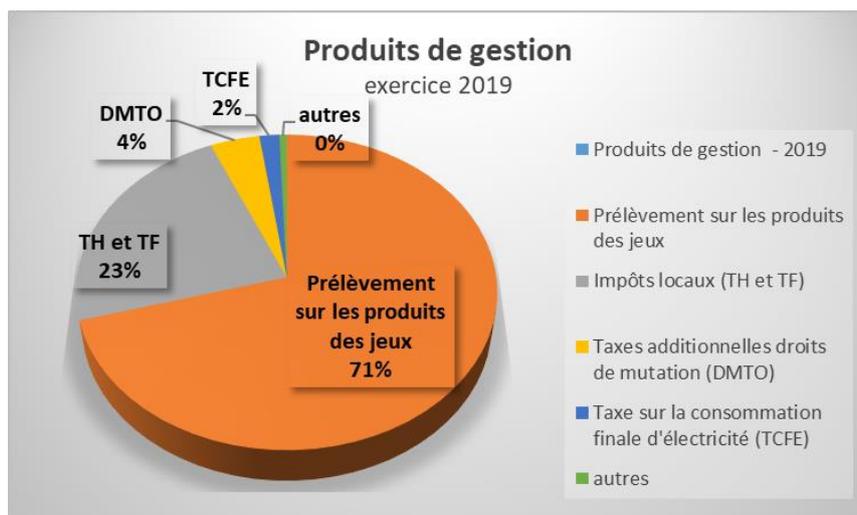
SYNTHÈSE

⇒ Une situation financière très saine en grande partie grâce aux recettes tirées du casino dont l'assise juridique est incertaine

La situation financière de la commune de La Tour-de-Salvagny est très saine et stable au cours de la période de contrôle, et ce malgré les crises, d'abord sanitaire en 2020, puis énergétique depuis 2022. La commune affiche des indicateurs de performance financière très nettement supérieurs à ceux tant des autres communes de la métropole de Lyon que des autres communes françaises de la même strate. Par ailleurs, son encours de dette est quasiment nul et présente également un écart très marqué avec les autres communes, tant de la métropole que de la même strate au niveau national. Cette aisance financière lui permet d'assurer un autofinancement de ses investissements et lui assure une trésorerie très conséquente.



La bonne santé financière de la commune est, en grande partie, liée à la présence sur son territoire, du casino « Le Lyon vert », qui lui assure des recettes fiscales substantielles, issues de la perception du produit de la taxe sur les jeux. La crise sanitaire, si elle a eu un impact sur les recettes du casino en raison des périodes successives de confinement, a été pour une large part compensée par un versement complémentaire de l'Etat au budget communal. Par contre, les modalités du reversement de 47 % du produit de la taxe sur les jeux à la commune limitrophe de Charbonnières-les-Bains (2,19 M€ en 2019), apparaissent incertaines et devront être sécurisées dans un avenir proche.



⇒ **Une gestion plutôt vertueuse mais avec quelques marges de progression**

En matière de gestion des ressources humaines, l'effectif communal est relativement stable avec une tendance au renforcement des personnels d'encadrement et technique. La commune respecte par ailleurs les dispositions applicables en matière de temps de travail et a fait évoluer son régime indemnitaire pour y intégrer les avantages collectivement acquis, mais seulement à compter de 2022.

L'information budgétaire est globalement conforme aux normes en vigueur, mais pourrait toutefois être enrichie par la mise à jour de la publication de ses principaux documents budgétaires (budgets primitifs et comptes administratifs) sur son site institutionnel, ainsi que d'une façon plus générale, des délibérations du conseil municipal.

Si les procédures suivies sont conformes aux règles de la commande publique en vigueur, il conviendrait cependant de les formaliser dans un guide d'achat et de la commande publique.

En matière de gestion des énergies (électricité et gaz), la commune bénéficie du groupement de commandes constitué par le SIGERLy. Elle doit s'impliquer davantage dans la gestion et le suivi des accords-cadres passés par le groupement afin de mieux maîtriser ces dépenses, même si dans un contexte marqué par une forte hausse des coûts de l'énergie, sa bonne santé financière lui permet d'envisager cette hausse sans accroissement de sa fiscalité.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Adopter un guide d'achat et de la commande publique.

Recommandation n° 2 : Réaliser un inventaire physique et comptable du patrimoine communal.

1 LES ÉLÉMENTS DE PRÉSENTATION ET DE CONTEXTE

La commune de La Tour-de-Salvagny comptait au dernier recensement un peu plus de 4 000 habitants¹, ce qui la situe parmi les plus petites communes de la métropole de Lyon (41^e position sur 59 communes). Elle se situe au nord-ouest de l'agglomération et appartient à la circonscription « Val de Saône » de la métropole de Lyon.

Sa population connaît une croissance régulière depuis de nombreuses années (1 904 habitants en 1975, 3 226 en 1990 et 4 040 en 2018). Commune essentiellement résidentielle, elle accueille également une partie de l'activité du pôle économique ouest de la métropole de Lyon « Techlid Ouest Nord » qui s'étend sur 15 communes et se positionne comme le deuxième pôle tertiaire de la métropole de Lyon derrière celui de la Part-Dieu. Elle accueille également à l'extrémité sud de son territoire le casino « le Lyon vert » qui lui procurait près de 60 % de ses recettes fiscales en 2019.

En 2019, 30,7 % des habitants avaient 60 ans et plus contre 26,2 % au niveau national². L'âge moyen de la population municipale tend à s'accroître puisque 26,7 % de la population avait 60 ans et plus en 2008. Les cadres et professions intellectuelles supérieures et les retraités sont les catégories de population les plus représentées avec respectivement 30 % et 27,6 % de la population municipale.

La répartition des actifs par secteurs d'activité met en évidence une prédominance des emplois dans les activités de service et les emplois publics (91,4 % de la population active, dont 72,5 % exerçant une activité dans les secteurs du commerce, des transports et des services divers).

Le taux de chômage sur la commune (au sens du recensement INSEE) se situe à un niveau relativement faible : en 2019, 5,6 % de la population active de la commune était sans emploi contre 9,7 % au niveau de la métropole et 9,6 % au niveau national.

Le niveau de pauvreté de la population municipale est également faible : le revenu médian disponible par unité de consommation est ainsi supérieur de 40 % à la moyenne métropolitaine, de 37 % à la moyenne départementale et de 45 % à la moyenne nationale³. La commune fait partie des communes attractives de l'ouest lyonnais sur le plan fiscal⁴.

La Tour-de-Salvagny fait partie depuis sa création en 1969 de la communauté urbaine de Lyon, devenue depuis le 1^{er} janvier 2015 la métropole de Lyon. Collectivité territoriale à statut particulier, la métropole de Lyon exerce pour le compte des 59 communes de son territoire à la fois les compétences dévolues aux départements et celles exercées par les métropoles de droit commun. À ce titre, la commune lui a transféré un grand nombre de compétences : voirie, collecte et traitement des déchets, nettoyage des espaces publics, aménagement urbain, habitat, énergie, déplacements, etc.

¹ Dernières données INSEE disponibles – 2018.

² Données INSEE.

³ 31 850 € pour La Tour-de-Salvagny en 2019 contre 22 710 € pour la métropole, 23 190 € pour le département du Rhône et 21 930 € au niveau national.

⁴ Son indice de revenu fiscal moyen par habitant était de 148 en 2017, plaçant la commune en 9^{ème} position parmi les communes de la métropole. Données INSEE : De forts écarts de revenus entre communes au sein des métropoles - Région ARA, 2017.

Au 1^{er} janvier 2020, La Tour-de-Salvagny adhère au syndicat intercommunal du gaz et de l'électricité de la région lyonnaise (SIGERLy), au syndicat rhodanien du câble, au syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL) – devenu l'établissement public SYTRAL Mobilités au 1^{er} janvier 2022 – et au syndicat d'Aménagement et de Gestion de l'Yzeron, du Ratier et de Charbonnières (SAGYRC).

Les principales données organisationnelles et financières de la commune se résument comme suit :

Tableau n° 1 : Principales données organisationnelles et financières

Population	4 040	Effectifs sur emplois permanents	38
Recettes réelles de fonctionnement (en k€)	6 538	Dépenses réelles d'investissement (en k€)	1 002
Charges de personnels (en k€)	1 845	Recettes réelles d'investissement (en k€)	2 689

Sources : compte administratif 2021, population INSEE 2018

2 LA GESTION DU PERSONNEL

En 2021, le service en charge de la gestion du personnel était constitué d'une seule personne au sein d'un pôle ressources regroupant également la commande publique, les achats, la gestion du patrimoine, la comptabilité et l'informatique.

La collectivité n'a pas été en mesure d'établir les rapports sur l'état de la collectivité (communément dénommés bilans sociaux) en 2017 et 2019. Un tel bilan a été établi au 31 décembre 2020 et transmis au centre de gestion du Rhône en 2021.

2.1 Les effectifs de la collectivité

Sur la période 2016-2021, l'effectif de la collectivité est en moyenne d'un peu moins de 34 agents. Le plafond d'emplois défini par l'assemblée délibérante excède de manière significative les besoins de la collectivité puisque les emplois budgétaires créés par l'organe délibérant sont pourvus à hauteur de seulement 58 % en moyenne (58 emplois budgétaires ouverts en moyenne).

Il appartient donc au conseil municipal d'ajuster le tableau des effectifs de manière à définir pour l'exécutif un plafond d'emplois plus en phase avec les besoins réels de la collectivité. Selon la collectivité, le tableau des effectifs sera mis à jour lors du vote du budget 2023.

2.1.1 Un effectif en augmentation de 2016 à 2021

En 2021, l'effectif de la collectivité était de 37,7 agents permanents en équivalent temps plein (ETP), en progression de 16 % par rapport à 2016 (+ 5,3 ETP). La collectivité délègue la gestion de deux services à la population, la cantine scolaire et l'accueil de loisirs et périscolaire. Elle est également membre du syndicat de gestion de la piscine intercommunale d'été, aux côtés des communes de Charbonnières-les-Bains et Marcy-l'Etoile⁵.

Tableau n° 2 : Effectif budgétaire et effectif pourvu entre 2016 et 2021

Emplois permanents	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Effectif budgétaire en ETP	57	59	58	58	58	59
Effectif pourvu en ETP	32,4	29,9	34,4	32,7	34,5	37,7

Sources : comptes administratifs – états du personnel au 31/12

En 2021, le personnel d'encadrement (catégorie A) et d'encadrement intermédiaire (catégorie B) représentaient 26 % des effectifs. L'effectif d'encadrement a peu évolué sur la période (- 0,2 ETP). Le personnel d'exécution (catégorie C) représente quant à lui 74 % des effectifs et progresse de 22 % dans la période (+ 5,1 ETP)⁶.

Tableau n° 3 : Effectif permanent en ETP par catégorie entre 2016 et 2021

Effectif pourvu par catégorie en ETP	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Agent de catégorie A	3,0	3,0	2,0	3,0	4,0	5,0
Agent de catégorie B	6,6	4,6	7,1	5,8	4,3	4,8
Agent de catégorie C	22,8	22,3	25,3	24,0	26,2	27,9

Sources : comptes administratifs – états du personnel au 31/12

En 2021, les filières administratives et techniques rassemblent un peu plus de 60 % des effectifs (22,9 ETP). Les services scolaires (17 agents en 2022) et de la petite enfance (11 agents en 2022) concentrent le plus grand nombre d'agents de la collectivité.

Une faible part des emplois permanents de la collectivité est pourvue par des agents non titulaires (deux ETP en 2021 soit 5 % des effectifs), dont un emploi en remplacement d'un congé de longue durée.

La collectivité fait également appel à du personnel non titulaire pour satisfaire des besoins non permanents liés à un accroissement temporaire d'activité (deux agents en 2021).

⁵ Il s'agit d'une piscine d'été ouverte uniquement en période estivale. Depuis 2020, cet équipement est fermé au public, en raison de la crise sanitaire pour les exercices 2020 et 2021 et en raison de l'obsolescence de l'équipement et la nécessité d'une mise en conformité pour l'accessibilité des personnes à mobilité réduite en 2022. Le syndicat ne prévoit cependant pas la réouverture de cet équipement et a pour projet sa mise en vente.

⁶ Sur la période, quatre créations de postes sont intervenues : un emploi d'ATSEM suite à une création de classe, un emploi administratif (service RH), un emploi d'auxiliaire de puériculture à l'EAJE, un emploi d'adjoint technique pour l'entretien des locaux (ouverture de classe, crise de la Covid-19).

Elle compte parmi ces agents non titulaires un emploi de cabinet au sens du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987.

Tableau n° 4 : Effectif en nombre d'agents entre 2016 et 2021

Effectif de la collectivité	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Agents occupant un emploi permanent	32,4	29,9	34,4	32,7	34,5	37,7
Agents titulaires	32,4	29,9	34,4	31,7	33,5	35,7
Agents non-titulaires	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	2,0
Agents occupant un emploi non permanent	8	8	8	6	4	2

Sources : comptes administratifs – états du personnel au 31/12

2.1.2 Les emplois de cabinet

Le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 prévoit, en son article 10 que l'effectif des collaborateurs du cabinet d'un maire est fixé à une personne lorsque la population de la commune est inférieure à 20 000 habitants. La commune de La Tour-de-Salvagny compte dans ses effectifs un collaborateur de cabinet, conformément au plafond fixé par la réglementation.

L'examen des contrats successifs a permis de s'assurer que les recrutements sur ce poste sont bien intervenus sur le fondement de l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984⁷ et que les règles tenant au plafonnement des rémunérations sont respectées, en application des articles 7 et suivants du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales.

L'état du personnel ne fait mention de cet emploi de cabinet qu'à compter de 2019, en référence à un emploi de catégorie B de la filière administrative, alors que l'examen des contrats fait référence depuis juin 2020 à un indice brut qui excède l'indice terminal de la grille de rémunération du cadre d'emploi des rédacteurs territoriaux (indice brut 660).

Cet emploi n'a par ailleurs pas à figurer parmi les emplois permanents de la collectivité.

2.1.3 Le recrutement d'agents non-titulaires sur des emplois permanents

L'article L. 311-1 du code général de la fonction publique pose le principe du recrutement de fonctionnaires pour occuper les emplois publics permanents. Le recours à du personnel non-titulaire demeure une exception, pour des motifs limitativement énumérés par les articles L. 332-13 et L. 332-14 du code général de la fonction publique, complétée par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions statutaires à la fonction publique.

⁷ Codification à l'article L. 333-1 du code général de la fonction publique au 2 mars 2022.

Le recrutement d'agents contractuels pour pourvoir des emplois permanents doit respecter une procédure garantissant l'égal accès aux emplois publics, dont la publicité de la vacance et de la création de ces emplois est une des composantes essentielles. Les règles statutaires de la fonction publique territoriale prévoient ainsi que « *lorsqu'un emploi 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* »⁸. Cette obligation de déclaration préalable est obligatoire, quel que soit le mode de recrutement, y compris lorsqu'il s'agit du recrutement d'un agent non-titulaire⁹ et du renouvellement éventuel de son contrat¹⁰.

La collectivité est tenue de démontrer l'impossibilité de recruter un fonctionnaire comme préalable au recrutement d'un agent non-titulaire. Cela suppose d'abord d'avoir publié la vacance de poste dans un délai permettant raisonnablement aux candidats intéressés de se manifester¹¹.

Sur la période de contrôle deux emplois permanents de catégorie A ont été pourvus par du personnel non titulaire dont les recrutements ont systématiquement été précédés d'une publication de vacance de poste auprès du centre de gestion du Rhône intervenues dans des délais supérieurs à un mois.

Il est à noter que la collectivité ne compte aucun emploi fonctionnel dans ses effectifs au sens des décrets n° 87-1101 et n° 87-1102 du 30 décembre 1987. L'actuel directeur général des services est recruté au grade d'attaché principal et ne bénéficie donc pas d'un régime indemnitaire spécifique, dont en particulier la prime de responsabilité.

2.2 Le temps de travail

2.2.1 La durée annuelle du temps de travail

Le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature, puis le décret n° 2001-621 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale ont défini une durée annuelle du temps de travail, hors heures

⁸ Article L. 313-4 du code général de la fonction publique.

⁹ CE, 14 mars 1997, n° 143800, *Département des Alpes-Maritimes*.

¹⁰ CAA Bordeaux, 95BX00570, 10 juin 1996.

¹¹ Un délai de deux mois entre la déclaration et le recrutement d'un agent contractuel a ainsi été considéré comme raisonnable par le juge administratif. Le décret n° 2018-1351 du 28 décembre 2018 relatif à l'obligation de publicité des emplois vacants sur un espace numérique commun aux trois fonctions publiques est venu assouplir ces règles de publicité en énonçant dans son article 4 que « *sauf urgence, la durée de publication de l'avis de vacance sur l'espace numérique commun ne peut être inférieure à un mois.* ».

Cette disposition a été reprise par le décret n° 2019-1414 du 19 décembre 2019 relatif à la procédure de recrutement pour pourvoir les emplois permanents de la fonction publique ouverts aux agents contractuels (IV de l'article 2) selon lequel « *les candidatures sont adressées à l'autorité mentionnée dans l'avis de vacance ou de création de l'emploi permanent à pourvoir dans la limite d'un délai qui, sauf urgence, ne peut être inférieur à un mois à compter de la date de publication de cet avis selon les modalités prévues au II. L'autorité compétente accuse réception de chaque candidature.* ».

supplémentaires, de 1 600 heures, portée à 1 607 heures par la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 instaurant une journée de solidarité.

Un protocole d'accord relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail a été délibéré le 18 décembre 2001 pour une application au 1^{er} janvier 2002. Il prévoyait, entre autres :

- une durée annuelle du temps de travail de 1 600 heures ;
- un aménagement du temps de travail différencié selon les services de la collectivité.

Des ajustements sont intervenus en 2007 à la suite de l'agrandissement de l'équipement d'accueil du jeune enfant (EAJE) et en raison de la complexité de la gestion des jours de récupération dits mobiles.

Afin de mieux adapter le service public aux besoins des usagers et d'assurer une plus grande équité entre les agents, la collectivité a souhaité réinterroger en 2015 l'organisation du temps de travail de ses personnels¹². Le cycle de travail des personnels administratifs a ainsi été unifié et celui-ci est désormais de 37h30 hebdomadaire réparti sur cinq jours et ouvrant droit à 15 jours annuels de récupérations horaires.

Dans un souci d'harmonisation, cette mesure a été étendue aux personnels techniques en 2017 (hors personnel d'encadrement)¹³.

Le cycle de travail des personnels d'encadrement a également été défini forfaitairement à 37h30 ouvrant droit à 15 jours annuels de récupérations horaires¹⁴.

Les agents du service scolaire et de l'EAJE ont pour leur part un cycle de travail annualisé en fonction des périodes de fermeture des services. Le temps de travail du personnel de police est organisé sur un cycle de travail de 15 jours sans jour de récupération horaire.

La commune a adopté le 25 septembre 2008 une délibération¹⁵ faisant application des dispositions de la loi instaurant une journée de solidarité et portant la durée annuelle du temps de travail à 1607 heures.

Les personnels de la collectivité ne bénéficient pas de « jour du maire » ni de « jour d'ancienneté » contrairement aux mauvaises pratiques souvent relevées par la chambre. Les congés sont calculés sur la base de cinq semaines de congés annuels auxquelles s'ajoutent le cas échéant deux jours de fractionnement.

Le décompte annuel du temps de travail des personnels est ainsi conforme aux dispositions énoncées dans la circulaire NOR MFPF1202031C du 18 janvier 2012 et n'appelle pas de remarque.

¹² Délibération du 23 juin 2015.

¹³ Délibération du 11 décembre 2017.

¹⁴ Délibération du 23 juin 2015 pour le personnel d'encadrement administratif de catégorie A et délibération du 24 octobre 2019 pour le personnel technique d'encadrement et d'encadrement intermédiaire.

¹⁵ Délibération du 25 septembre 2008.

2.2.2 Les autorisations d'absence pour motif familial

Les autorisations d'absence pour événements familiaux ont un caractère facultatif. Elles ne constituent pas un droit pour les agents fonctionnaires, mais une simple mesure de bienveillance de la part de l'administration. L'article L. 622-1 du code général de la fonction publique prévoit l'octroi d'autorisations d'absence à l'occasion d'événements familiaux, sans en déterminer pour autant la durée. En l'absence de disposition réglementaire, les règles d'autorisations d'absence doivent être définies localement par l'assemblée délibérante, après présentation en comité technique paritaire.

Au cas d'espèce, des autorisations exceptionnelles d'absence sont accordées aux agents de la collectivité selon des modalités définies par délibération du conseil municipal qui s'apparentent pour certaines au régime des autorisations d'absence, tel que pratiqué dans la fonction publique d'État. Plusieurs d'entre-elles ne trouvent néanmoins pas d'équivalent¹⁶. Cette situation n'apparaît pas pour autant irrégulière.

2.2.3 Les heures supplémentaires

Les heures supplémentaires sont les heures de travail effectuées par un agent à la demande de son supérieur hiérarchique et en dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail. Leur nombre est limité à 25 par mois. Elles ne peuvent donc être effectuées que sur demande du responsable de service dans le respect de la réglementation sur la durée maximale du travail. Les personnels de catégorie C et B peuvent être indemnisés au titre d'heures supplémentaires dès lors qu'ils exercent des fonctions ou appartiennent à des grades dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires. Le paiement des heures supplémentaires intervient alors sous la forme d'une indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS) en application du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, sous réserve qu'une délibération établisse la liste des emplois pouvant impliquer la réalisation d'heures supplémentaires.

La délibération fondatrice du régime indemnitaire de la collectivité du 28 février 1992 prévoyait la possibilité pour les agents municipaux d'effectuer des heures supplémentaires¹⁷. Toutefois, elle ne définissait pas précisément les emplois et les fonctions susceptibles d'en bénéficier.

Conformément au décret n° 2016-33 du 20 janvier 2016 fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des collectivités territoriales et confirmant l'exigence d'une délibération mentionnant la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation d'heures supplémentaires, la collectivité a actualisé son régime indemnitaire en définissant précisément cette liste par délibération du 27 mai 2021.

¹⁶ Délibération du 9 juillet 2009.

¹⁷ La collectivité n'a mis en place aucun dispositif de contrôle automatisé du temps de présence, dans la mesure où les personnels ont des horaires fixes. Au sein des services administratifs et techniques, les horaires sont définis à partir de plannings hebdomadaires sur la base de 37h30 pour les agents à temps complet. Les agents du service scolaire et EAJE ont pour leur part un cycle de travail annualisé en fonction des périodes de fermeture du service.

Dans la pratique, la collectivité recourt de manière limitée aux heures supplémentaires indemnisées : 15 agents ont ainsi bénéficié d'heures supplémentaires rémunérées en 2020 pour de faibles quotités, 2,4 heures par mois en moyenne par agent.

2.3 La rémunération des personnels

2.3.1 Le régime indemnitaire

La détermination d'un régime indemnitaire est fondée sur l'article L. 714-4 du code général de la fonction publique qui donne toute liberté aux collectivités pour définir le régime indemnitaire de leurs agents. Ces dernières sont donc libres d'instituer ou non un régime indemnitaire, et contrairement à la nouvelle bonification indiciaire (NBI), son attribution revêt un caractère facultatif.

Les collectivités sont néanmoins tenues à un principe de parité avec la fonction publique d'État posé par l'article L. 714-4 du code général de la fonction publique selon lequel « *les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent les régimes indemnitaires de leurs agents, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État* ».

La collectivité avait fixé en 2001 un régime indemnitaire distinct pour chaque cadre d'emplois et grade dans la limite des rémunérations accessoires des personnels de l'État¹⁸. En décembre 2019¹⁹, elle a redéfini le régime indemnitaire de nombreux cadres d'emplois en référence au RIFSEEP²⁰, devenu l'outil indemnitaire de référence dans la fonction publique d'État et exclusif de toute autre prime et indemnité liée aux fonctions et à la manière de servir²¹. Ce régime indemnitaire a été étendu à d'autres cadres d'emplois de la collectivité en septembre 2020 puis en mai 2021²².

Ce dispositif a pour objet de rationaliser et de simplifier le paysage indemnitaire, en remplaçant la plupart des primes et indemnités existantes. Il se compose de deux parts distinctes : l'indemnité de fonctions de sujétions et d'expertise (IFSE), qui constitue la part principale du RIFSEEP, versée mensuellement sur la base des fonctions exercées et le

¹⁸ Délibération du 28 juin 2001.

¹⁹ Délibération du 19 décembre 2019 pour les attachés territoriaux, rédacteur territoriaux, adjoints territoriaux, agents de maîtrise, adjoints technique, adjoint d'animation, ATSEM, éducateur des activités sportives, assistant socio-éducatif.

²⁰ Mis en place par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

²¹ Article 5 du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création du RIFSEEP.

²² Délibérations du 29 septembre 2020 et du 27 mai 2021 – pour les ingénieurs territoriaux, techniciens territoriaux, éducateurs de jeunes enfants, puéricultrices territoriales, infirmiers territoriaux, auxiliaires de puériculture. Les personnels appartenant aux cadres d'emploi de la filière de la police municipale ne peuvent bénéficier du RIFSEEP. Leur régime indemnitaire se compose d'une indemnité spéciale mensuelle de fonctions (ISMF) et d'une indemnité d'administration et de technicité (IAT).

complément indemnitaire annuel (CIA) destinée à reconnaître l'engagement professionnel et la manière de servir.

Pour chaque cadre d'emploi présent dans les effectifs, la collectivité a défini des groupes de fonctions et des montants d'indemnités maximums nettement inférieurs à ceux définis dans la fonction publique d'État²³.

Bien que prévu dans la délibération de 2019, la mise en œuvre du complément indemnitaire n'est intervenue que très tardivement, à l'occasion de la suppression de la prime annuelle en novembre 2022 (*cf. infra*). Son montant est, pour partie, corrélé à l'évaluation des agents et à leur absentéisme²⁴.

Un contrôle exhaustif des montants alloués sur les trois derniers exercices n'a pas mis en évidence de dépassement de plafond tel que défini par la collectivité. Le principe de parité entre la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale posé par l'article L. 714-4 du code général de la fonction publique précité est donc respecté dans la mesure où les rémunérations accessoires définies par la collectivité demeurent inférieures ou équivalentes aux plafonds de rémunération définis en référence au régime indemnitaire des personnels de l'État.

2.3.2 Les avantages collectivement acquis

L'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précise que les avantages collectivement acquis, qui ont le caractère de complément de rémunération et que les collectivités avaient mis en place avant l'entrée en vigueur de la loi statutaire du 26 janvier 1984 sont maintenus au profit de l'ensemble des agents, lorsqu'ils sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement. Cette disposition a été complétée par l'article 70 de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique, obligeant les collectivités à intégrer dans leurs budgets les avantages acquis visés à l'article 111 précité.

La condition essentielle de régularité de ces compléments de rémunération est qu'ils aient été mis en place et versés par la collectivité ou un organisme à vocation sociale avant la date du 27 janvier 1984. Les modalités de calcul ne peuvent en outre faire l'objet d'aucune modification.

Au cas d'espèce, une prime de fin d'année est attribuée aux agents communaux depuis novembre 1978 et l'enveloppe affectée à cette prime de fin d'année est délibérée chaque année. Cette prime représente en moyenne 90 % du traitement de base mensuel des agents. Une modulation est effectuée pour tenir compte de la valeur professionnelle. La délibération fondatrice du 17 novembre 1978 définissant en particulier les modalités de versement n'a pas pu être produite.

Le registre des délibérations du conseil municipal mentionne cependant l'inscription de crédits nécessaires au versement d'une prime annuelle dès 1976 selon des modalités différentes,

²³ Décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

²⁴ La collectivité évalue ses agents dans le cadre d'entretiens individuels d'évaluations depuis 2015.

correspondant au SMIC pour un emploi à temps plein. Ces éléments ne pouvaient donc justifier à eux seuls le versement d'une prime annuelle au titre des avantages collectivement acquis.

Pour pallier cette difficulté, la collectivité a décidé de supprimer cette prime et de l'intégrer au nouveau régime indemnitaire des agents à compter de 2022²⁵. Cependant, la délibération du 27 mai 2021 créant le nouveau régime indemnitaire reste silencieuse quant à la suppression²⁶ de la prime de fin d'année. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune indique que la prime de fin d'année sera explicitement supprimée à l'occasion du vote du budget 2023, afin d'éviter tout risque de confusion.

2.3.3 La NBI

Instituée par la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991, la nouvelle bonification indiciaire (NBI) a pour objet de valoriser certains emplois comportant une responsabilité ou une technicité particulière par l'ajout d'un certain nombre de points d'indice majorés à l'indice de l'agent qui en bénéficie.

Sur la période 2019-2021, un peu moins de trois agents en moyenne ont bénéficié d'une bonification indiciaire.

En application des dispositions précitées, les agents qui en bénéficient exercent, en qualité d'agents titulaires, les fonctions de directeur général des services, directeur des services techniques, de responsable de la gestion budgétaire et financière et directeur d'EAJE. L'attribution de ces points de NBI apparaît conforme à la réglementation applicable.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gestion du personnel de La Tour-de-Salvagny ne soulève pas de difficulté particulière. La commune respecte la durée annuelle du temps de travail et elle recourt de manière limitée aux heures supplémentaires. La mise en place d'un nouveau régime indemnitaire en 2019 en référence au RIFSEEP s'est faite en intégrant les avantages collectivement acquis avant 1984 qui néanmoins n'ont pas formellement été supprimés. L'attribution d'un premier complément indemnitaire en 2022 apparaît néanmoins tardive.

²⁵ Depuis le 1^{er} janvier, 60 % de la prime annuelle est intégré à la part IFSE (montant moyen sur les trois dernières années). Le complément indemnitaire est constitué des 40 % restants modulables en fonction de la présence et de l'évaluation des agents (atteinte des objectifs).

²⁶ Toutefois, la délibération du 17 décembre 1978 créant la prime de fin d'année est visée par la délibération du 27 mai 2021.

3 LA COMMANDE PUBLIQUE

La commune de La Tour-de-Salvagny attribue un volume de marchés publics se situant à un peu plus de 1,6 M€ par an en moyenne sur la période de contrôle, essentiellement par le biais de procédures adaptées.

La commune est membre de deux groupements de commandes pour la passation d'accords-cadres pour la fourniture d'électricité, de gaz et de services associés, coordonnés par le SIGERLY²⁷ et pour la passation d'un marché d'exploitation technique des installations de chauffage, eau chaude sanitaire, traitement de l'eau, ventilation et climatisation des bâtiments aux côtés des communes Limonest, Dardilly et Champagne-au-Mont d'Or.

Elle adhère également à l'UGAP et depuis 2020 à la centrale d'achat territoriale de la métropole de Lyon et peut si elle le souhaite y recourir pour la réalisation de travaux, l'acquisition de fournitures et de services.

3.1 La fonction achat et l'engagement de la dépense

La commune dispose d'un pôle ressources doté d'une cellule marchés publics et d'une cellule achats – gestion du patrimoine, compétent pour l'ensemble des marchés.

L'organisation de la chaîne de la dépense n'est pas formalisée dans une note de service. La procédure d'engagement et de mandatement fait l'objet d'une procédure de contrôle interne par la mise en place d'un parapheur électronique pour validation de tous les bons de commande et factures. En dehors du maire et de ses adjoints, seuls le directeur général des services et le responsable des services techniques disposent de délégations de signature pour l'engagement de la dépense uniquement, plafonnées respectivement à 3 000 € et 2 000 €.

Il n'existe pas davantage de guide d'achat et de la commande publique ni même de note de service déterminant, notamment, des règles de procédure et de publicité. Un règlement interne des achats serait pourtant nécessaire pour une collectivité de la taille de la commune de La Tour-de-Salvagny. Ce document a pour but d'établir, en complément de la réglementation en matière de marchés publics et de concessions, et en particulier du code de la commande publique, les règles internes applicables à la passation des accords-cadres et des marchés publics. Il définit les procédures adaptées mises en œuvre pour les accords-cadres et les marchés inférieurs au seuil d'application des procédures formalisées. Il constitue également un support de formalisation de la procédure d'engagement et de mandatement au sein de la commune.

La chambre recommande l'adoption d'un guide d'achat et de la commande publique recensant les pratiques de la commune, en particulier en matière de marchés publics ainsi que l'ensemble des dispositions mises en œuvre de nature à sécuriser la procédure d'engagement et de mandatement de la dépense.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué s'être fixé la fin du 1^{er} semestre 2023 comme objectif pour l'adoption d'un tel guide.

²⁷ V. *infra* sur la gestion des énergies.

Recommandation n° 1 : Adopter un guide d'achat et de la commande publique.

3.2 La passation des marchés

3.2.1 Le recensement des besoins

En application des dispositions des articles R. 2121-1 et suivants du code de la commande publique, un recensement des besoins en fournitures et services est opéré par le service des marchés afin de déterminer les seuils de publicité applicables aux achats envisagés. Pour les marchés de travaux les plus importants, la valeur estimée du besoin est déterminée au moment de la préparation du budget en prenant en compte la valeur totale des travaux se rapportant à une opération de travaux.

3.2.2 La dématérialisation de la passation des marchés publics

Depuis le 1^{er} octobre 2018, la dématérialisation des procédures de passation est obligatoire, permettant notamment le dépôt de candidatures et des offres sur une plateforme de dématérialisation, appelée « profil acheteur ». L'acheteur public doit rendre accessibles les données essentielles du marché, sous un format ouvert et librement réutilisable²⁸. Ces données portent sur la procédure de passation du marché, le contenu du contrat, l'exécution du marché et sur sa modification s'il y a lieu.

La collectivité a mis en œuvre ces dispositions dans les délais impartis. Elle publie ses avis d'appel public à la concurrence et met à la disposition des entreprises les documents de la consultation, accepte la remise des candidatures et des offres et échange avec les entreprises via son profil acheteur. La traçabilité des procédures, l'égalité de traitement des candidats et l'archivage électronique des dossiers sont également sécurisés par cet outil.

3.2.3 Les délais et les supports de la publicité

Compte tenu de la taille de la collectivité, aucun marché n'est passé selon une procédure formalisée de sorte que les dispositions relatives aux exigences de publicité définies aux articles R. 2161-2 et suivants du code de la commande publique ne sont pas applicables.

Le code de la commande publique n'impose aucun délai de publicité en matière de procédure adaptée (MAPA). Le délai pour déposer les candidatures et les offres est fixé librement, en tenant compte de la complexité du marché public et du temps nécessaire aux opérateurs économiques pour préparer leur candidature et leur offre (art. R. 2143-1 et R. 2151-1 du CCP).

²⁸ Codifié aux articles L. 2196-2 et R. 2196-1 du code de la commande publique.

Les délais sont, dans l'ensemble, suffisants sur les marchés contrôlés : *a minima* trois semaines de délai de réponse sont accordées aux entreprises pour répondre aux MAPA. De même les supports de publicité retenus permettent à la concurrence de s'exercer.

3.2.4 L'allotissement

Les articles L. 2113-10 et 11 du code de la commande publique²⁹ disposent que la division en lots distincts des marchés publics est la règle générale : « *les marchés sont passés en lots séparés, sauf si leur objet ne permet pas l'identification de prestations distinctes* ». Par ailleurs, l'acheteur peut décider de ne pas allotir un marché s'il « *n'est pas en mesure d'assurer par lui-même les missions d'organisation, de pilotage et de coordination* » ou si la « *dévolution en lots séparés est de nature à restreindre la concurrence ou risque de rendre techniquement difficile ou financièrement plus coûteuse l'exécution des prestations* ». Lorsqu'un acheteur décide de ne pas allotir le marché, son choix doit être motivé.

Au cas d'espèce, il a pu être constaté que les marchés de travaux sont systématiquement allotis lorsque l'opération recouvre des prestations distinctes.

3.2.5 L'analyse des offres

Au-dessus du seuil de dispense de procédure, une analyse des offres est effectuée par le service achats et commande publique, qui bénéficie le cas échéant d'une assistance à maîtrise d'ouvrage.

La définition des critères d'analyse des offres est généralement le prix, qui intervient à 40 % dans la pondération et la valeur technique à 60 %.

En application des délégations du conseil municipal³⁰, en dessous des seuils de procédures formalisées, les marchés et avenants sont signés par le maire, qui en informe le conseil municipal.

La publication des marchés passés par la commune s'effectue sur son profil acheteur.

3.3 Le respect des règles relatives à la commande publique

Les modalités de passation et d'attribution d'un échantillon de six marchés conclus entre 2019 et 2021 ont été examinées, dont quatre marchés de travaux comprenant 30 lots (liste en annexe). D'une manière générale, il a pu être constaté que les dossiers sont bien tenus et comportent la totalité des pièces nécessaires. Les procédures suivies, conformes aux règles de la commande publique en vigueur, ont été menées avec rigueur.

²⁹ Avant leur codification, les dispositions relatives à l'allotissement résultaient de l'article 32 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015.

³⁰ Délibération du 26 mai 2020.

Les modalités de passation d'achats dont les montants cumulés se situent au-dessous du seuil réglementaire de 40 000 € HT annuel ont également été appréhendées. Pour ces marchés conclus selon la procédure définie à l'article R. 2122-8 du code de la commande publique, sans publicité ni mise en concurrence préalable, la collectivité n'a pas toujours été en mesure de justifier le choix de ses fournisseurs par la production de plusieurs devis. Tel est le cas notamment du repas des aînés, organisé chaque année au casino «le Lyon Vert». En 2020, 295 personnes ont ainsi été conviées au repas des aînés pour un montant d'un peu plus de 17,5 k€, soit environ 60 € par personne. Selon la collectivité, cette situation est historique et le repas des aînés a toujours été organisé dans ce lieu emblématique de la commune.

D'autres commandes, pour des montants inférieurs au seuil de procédure, ont été passées sans mise en concurrence en raison de l'urgence de la situation ou de la disponibilité des sociétés prestataires. Tel est le cas en 2020 et 2021 de travaux de rénovation de toitures, suite à des intempéries, d'une opération de débroussaillage et d'une commande d'ordinateurs portables pour la mise en place du télétravail en période de pandémie.

S'agissant de l'exécution des marchés, il a pu être constaté qu'aucun avenant ne contrevient aux dispositions introduites par l'article R. 2194-8 du code de la commande publique définissant un seuil en deçà duquel un avenant est réputé ne pas bouleverser l'économie du contrat.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune de La Tour-de-Salvagny attribue un volume de marchés publics important compte tenu de sa taille, d'un peu plus de 1,6 M€ par an en moyenne sur la période de contrôle, essentiellement par le biais de procédures adaptées.

Les procédures examinées sont conformes aux règles de la commande publique en vigueur. Il convient cependant de les formaliser dans un guide d'achat et de la commande publique recensant les pratiques de la commune en particulier en matière de marchés publics, ainsi que l'ensemble des dispositions mises en œuvre de nature à sécuriser la procédure d'engagement et de mandatement de la dépense.

4 LA GESTION DES ÉNERGIES EN PÉRIODE DE CRISE

La question de la gestion des énergies (gaz et électricité) connaît une actualité marquée, depuis le milieu de l'année 2022, par des fortes tensions liées aux approvisionnements et aux hausses subséquentes de leurs prix. Ces augmentations, si elles sont déjà perceptibles, vont s'intensifier en 2023 et 2024, dans un contexte de renouvellement des contrats de fourniture et de renégociation des prix. Le contrôle a porté uniquement sur les fournitures d'électricité et de gaz aux équipements et locaux commerciaux communaux, à l'exclusion de l'éclairage public – dont la compétence a été transférée au SIGERLy – et de la gestion de la piscine intercommunale d'été, fermée depuis la crise sanitaire et sans perspective de réouverture.

4.1 La participation au groupement de commandes du SIGERLY

La commune de La Tour-de-Salvagny a choisi de rejoindre en 2017 le groupement de commandes mis en place par le SIGERLY, comme l'y autorisent les articles 4-1 et 4-3 des statuts de ce dernier. La nouvelle convention de groupement de commandes pour la fourniture de gaz, d'électricité et de services associés a été signée le 11 décembre 2020, après autorisation du conseil syndical du 9 décembre. Le conseil municipal de la commune a validé cette évolution par sa délibération du 25 février 2021 et a autorisé le maire à signer la convention.

Sans que le contrôle porte sur le groupement de commandes, la chambre observe les efforts de pédagogie et d'information à destination des adhérents du SIGERLY. Ce dernier centralise l'ensemble des éléments dans un *cloud* (nuage informatique) ouvert uniquement aux adhérents, via un accès sécurisé. Celui-ci permet de consulter, outre la convention constitutive du groupement et les accords-cadres passés dans le domaine de l'électricité et du gaz, des informations pratiques liées aux marchés et la facturation, ainsi que des mises à jour régulières sur le contexte de la crise énergétique et les conséquences probables en termes de hausse des prix pour les adhérents. La chambre invite la commune à prendre pleinement connaissance des outils à sa disposition pour le pilotage de ses dépenses énergétiques et, au-delà, à s'investir davantage dans le suivi de ces dépenses, dans un contexte économique incertain.

Pour la fourniture des énergies, deux accords-cadres sont en cours.

- Pour le gaz, l'accord-cadre couvre la période 2020-2023 et est subdivisé en deux lots :
 - pour les sites T1, T2 et T3³¹, le lot n° 1 attribué à Gaz de Bordeaux (la commune est concernée par ce lot) ;
 - pour les sites 100 % biométhane, le lot n° 2 attribué à Engie (la commune n'est pas concernée par ce lot) ;
- Pour l'électricité, le SIGERLY a passé deux accords-cadres, couvrant la période 2019-2022 :
 - le premier pour les sites > 36 kVA, comprenant deux marchés subséquent (2019-20 et 2021-22). Le 2^d marché subséquent (en cours), est subdivisé en deux lots : le lot 1, électricité classique et le lot 2, électricité verte, les deux ayant été attribués à Total direct énergie (la commune est concernée par le lot électricité verte) ;
 - le second accord-cadre concerne les sites ≤ 36 kVA et ne comporte qu'un marché subséquent unique, avec un lot unique électricité classique ou électricité verte, attribué à EDF (la commune est concernée par ce lot).

³¹ La tarification des clients qui consomment jusqu'à 5 GWh de gaz naturel par an est variable en fonction de la catégorie dont ils relèvent : T1 pour les consommations de moins de 6 000 kWh par an ; T2 pour les clients consommant entre 6 000 et 300 000 kWh de gaz naturel par an ; T3 pour ceux consommant plus de 300 000 kWh de gaz naturel et moins de 5 millions de kWh de gaz naturel par an.

Dans le cadre du nouvel accord-cadre (2023-2025), dont les actes d'engagement ont été signés le 8 décembre 2021, deux lots ont été attribués : le premier pour les sites > 36 kVA, attribué à Total Energies, le second pour les sites ≤ 36 kVA, attribué à Engie.

Les dépenses annuelles consacrées aux énergies (gaz et électricité) sont comptabilisées au compte 60612³². Pour la commune, celles-ci ont baissé de 17% entre 2019 et 2021 pour l'électricité et de 12% pour le gaz et représentaient environ 3% des charges de gestion.

Tableau n° 5 : Dépenses d'électricité et de gaz

	2019	2020	2021	Variation (%)
Electricité	95 767 €	88 318 €	79 696 €	- 16,78
Gaz	60 883 €	58 195 €	53 876 €	- 11,51
Total	156 650 €	146 513 €	133 572 €	- 14,7
Charges de gestion	6 075 000 €	5 194 000 €	4 035 000 €	- 33,6
%	2,6 %	2,8 %	3,3 %	

Sources : SIGERLy

4.2 Les conséquences de la crise énergétique pour la commune

La commune présentant une bonne santé financière, les effets de la crise énergétique ne se sont, pour l'instant, pas réellement faits ressentir sur le budget communal. La commune indique ainsi que l'augmentation des dépenses pour l'année 2022 sera compensée par des diminutions d'autres articles du chapitre 011 (charges à caractère général) du budget communal.

Pour 2023, le SIGERLy a produit deux simulations, permettant à la commune d'anticiper les augmentations prévisibles de ses dépenses en fourniture d'électricité et de gaz naturel³³. L'analyse de l'évolution des prix est plus délicate pour l'accord-cadre électricité qui se termine à la fin de l'année 2022. Pour l'électricité, l'essentiel de l'augmentation tarifaire serait supporté en 2022 (+ 53 % pour 2022, puis + 3 % pour 2023) ; pour le gaz, l'augmentation sera plus importante en 2023 que pour l'année en cours (+ 1 % en 2022, + 16 % l'an prochain).

³² Selon la nomenclature M14, le compte 60612 « Energie – Electricité » englobe les fournitures non stockées de gaz et électricité.

³³ Le SIGERLy insiste cependant sur le fait que ces estimations sont provisoires et ne donnent qu'un indicateur.

Tableau n° 6 : Estimation de l'évolution des prix des énergies pour la commune en 2022 et 2023

	2019	2020	% évolution	2021	% évolution	Réalisé au 30/09/2022	PREV 2022	% évolution	PREVISION 2023 doc sigerly	% évolution
EDF COLLECTIVITES	95 767 €	88 318 €		18 462 €		17 256 €	23 008 €		16 000 €	
TOTAL DIRECT ENERGIE				61 234 €		74 296 €	99 061 €		110 000 €	
SOMME ELECTRICITE	95 767 €	88 318 €	-8%	79 696 €	-10%	91 552 €	122 069 €	53%	126 000 €	3.22%
GAZ DE BORDEAUX	15 669 €	25 984 €		53 876 €		40 904 €	54 539 €		63 513 €	
GEG	45 214 €	32 211 €								
SOMME GAZ	60 883 €	58 195 €	-4%	53 876 €	-7%	40 904 €	54 539 €	1%	63 513 €	16.45%

Sources : Commune, à partir des données fournies par le SIGERLy

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune participe aux groupements de commandes du SIGERLy et bénéficie de son appui technique dans la gestion des énergies. Comme toutes les collectivités territoriales, la commune a vu certaines de ses factures de fourniture d'énergies (gaz et électricité) augmenter de façon significative au cours de l'année 2022. Ces augmentations devraient se poursuivre en 2023.

Si elles restent largement absorbables par le budget de la commune compte-tenu de sa solidité financière et de leur part encore modeste, ces augmentations vont toutefois peser sur son budget 2023 et nécessiter un suivi très attentif de la mise en œuvre du nouvel accord-cadre pour l'électricité, début 2023. Cette année sera également importante pour l'évolution de la tarification du gaz, en raison des négociations en cours pour l'accord-cadre 2024-2026.

5 LA GESTION DU CASINO « LE LYON VERT »

5.1 Une situation historiquement complexe

Le casino dit « de Charbonnières-les-Bains » a été ouvert en 1882 sur le territoire de la commune de La Tour-de-Salvagny. À partir de 1908, les deux communes ont perçu la taxe sur le produit des jeux, alors qu'aucune d'elle ne remplissait les conditions posées par la loi du 15 juin 1907 qui autorisait l'ouverture des casinos dans les stations balnéaires, thermales et climatiques. Le classement de la commune de Charbonnières-les-Bains en station « hydrominérale », en 1927, n'a pas mis fin à cette situation irrégulière. En 1980, le préfet du Rhône a cependant imposé qu'un cahier des charges unique soit négocié et signé par un syndicat intercommunal, et que les deux communes prennent les dispositions nécessaires à l'obtention

du classement du groupe de communes La Tour-de-Salvagny, Charbonnières-les-Bains en station « hydrominérale ».

Pour mettre fin à ces difficultés et rééquilibrer les montants de la taxe sur le produit des jeux perçus par les deux communes, ces dernières ont alors décidé la création du syndicat intercommunal pour la représentation des intérêts de la station hydrothermale de Charbonnières (SIRISH) en 1984. Le classement en station hydrominérale a été étendu au groupe de communes en 1987. Les statuts du SIRISH ainsi que le contrat de concession prévoyaient que le comptable public encaisserait le produit des jeux au profit du SIRISH et le reverserait aux deux communes membres. Lors de son contrôle en 2014, la chambre relevait que cette organisation était contraire à plusieurs dispositions législatives. En premier lieu, le SIRISH ne remplissait pas les conditions réglementaires pour signer un contrat de concession avec la société d'exploitation des jeux, celui-ci ne disposant pas d'un patrimoine propre³⁴. En second lieu, les dispositions du code du tourisme applicables au 1^{er} janvier 2018 aux communes déjà classées en station touristique réservaient le classement des groupes de communes aux seules stations de sport d'hiver, mettant en cause l'existence même du SIRISH qui n'entrait pas dans cette catégorie³⁵. En outre, l'article 7 de la loi du 14 avril 2006 ayant coupé le lien entre le tourisme et la législation sur les jeux de hasard, seule la commune de La Tour-de-Salvagny, siège du casino, pouvait conserver cette activité et percevoir la taxe sur le produit des jeux³⁶. Dès lors, la chambre rappelait que l'existence du SIRISH ne pouvait perdurer au-delà du 1^{er} janvier 2018 et invitait les communes à envisager « *un partage conventionnel des recettes perçues par la commune, siège du casino avec la commune de Charbonnières-les-Bains* »³⁷.

Après deux ans de discussions entre les deux communes, la dissolution du SIRISH a été actée par un arrêté du Préfet du Rhône du 15 mars 2018, lequel constatait que les communes de La Tour-de-Salvagny et de Charbonnières-les-Bains n'étant plus classées en station hydrominérale, le SIRISH avait perdu son objet au 1^{er} janvier 2018 et devait être dissout de plein droit à cette date. A la suite de cette dissolution, les deux communes ont signé une convention financière pour organiser les modalités de perception du produit de la taxe sur les jeux généré par le casino.

5.2 Le reversement sans fondement légal d'une part du produit de la taxe sur les jeux à Charbonnières-les-Bains

Dans un courrier du 25 août 2014, le préfet de Région incitait les maires des deux communes à « *signer une convention de répartition de la part communale de la taxe perçue sur les jeux pour maintenir l'équilibre budgétaire actuel de Charbonnières-les-Bains* ». Cette solution s'appuyait sur le constat de l'absence de solution juridique à court et moyen terme et était proposée dans l'attente d'une solution juridique pérenne sécurisant les intérêts des deux communes. Les deux communes ont signé le 23 avril 2018 une convention financière pour une durée de 20 ans, selon laquelle la commune de La Tour-de-Salvagny reverse à sa voisine de

³⁴ Selon les dispositions de l'article 4 de l'arrêté du 23 décembre 1959.

³⁵ Article L. 134-3 du code du tourisme.

³⁶ Par application de l'article L. 321-1 du Code de la sécurité intérieure.

³⁷ CRC Auvergne-Rhône-Alpes, Syndicat intercommunal pour la représentation des intérêts de la station hydrothermale de Charbonnières – La Tour (SIRISH), ROD 2014, p. 10.

Charbonnières-les-Bains 47 % du montant total de la taxe sur le produit des jeux perçus par la commune, à compter du 1^{er} janvier 2018.

L'arrangement conventionnel trouve ainsi son origine dans la volonté des parties de ne pas priver Charbonnières-les-Bains d'une source substantielle de revenus. Dans un rapport rendu au préfet en 2017, la direction régionale des finances publiques (DRFiP) soulignait en effet, que la disparition du SIRISH aurait un impact financier significatif pour Charbonnières-les-Bains, les recettes tirées du produit des jeux représentant près de la moitié de ses ressources historiques et que, « *pour soutenir un budget équivalent, elle serait donc contrainte, à très court terme, de doubler ses taux de fiscalité sur les ménages* ».

Sous l'angle juridique, la situation créée par la convention est délicate, car elle ne fait écho à aucune jurisprudence administrative ou judiciaire. Au terme de l'accord, la commune de La Tour-de-Salvagny s'engage à reverser la moitié du produit qu'elle perçoit sur l'exploitation commerciale d'un casino régulièrement implanté sur son territoire communal (au sens de l'article L. 321-1 du Code de la sécurité intérieure) et dont l'exploitation est confiée, par cette même commune, à un concessionnaire de service public. À cette fin, le préfet précisait dans son courrier du 25 août 2014 que « *cette convention devra être motivée afin de ne pas pouvoir être remise en cause ultérieurement* ».

La difficulté réside dans l'interdiction des libéralités, selon un principe intangible (et ancien³⁸) du droit public. Une collectivité ne peut pas s'engager ou être condamnée à verser une somme qu'elle ne doit pas³⁹. Principe d'ordre public⁴⁰, l'interdiction des libéralités s'applique dans les relations de la collectivité publique aussi bien avec une personne privée qu'avec une personne publique.

La convention de 2018 indique, en préambule, qu'il « *est expressément convenu entre les parties que la présente convention ne ressort d'aucune intention libérale dans la mesure où les avantages à maintenir au profit des deux communes le reversement antérieurement assuré par le SIRISH sont multiples et reconnus par l'État, notamment la préservation impérative des intérêts financiers de chaque commune, la préservation de plus de deux cent cinquante emplois sur le territoire des communes, la protection et le maintien de l'activité touristique liée au Casino Le Lyon vert* ».

À titre liminaire, il convient de relever que l'affirmation de l'absence d'intention libérale par les parties ne saurait les prémunir d'une éventuelle requalification juridictionnelle de libéralité.

Le juge administratif, à l'image du juge civil, place la notion de cause au cœur de la théorie contractuelle⁴¹. La question est dès lors de savoir si une commune peut s'engager par

³⁸ Selon Romieu, les ministres « *ne peuvent pas faire de libéralités, les deniers de l'État ne pouvant servir qu'à payer des services faits. Voilà le principe. L'État ne peut, en somme, contracter qu'à titre onéreux* » (concl. Sur CE, 17 mars 1893, *Chemins de fer du Nord, de l'Est et autres*, S. 1894, III, 124).

³⁹ CE, Sect., 19 mars 1971, *Mergui*, n° 79962.

⁴⁰ Principe affirmé par CE, Section, 19 mars 1971, n° 79962, *Sieur Mergui*. V., par ex., CE, 7 mars 2016, n° 375632, *Centre national du cinéma et de l'image animée* : « *les personnes morales de droit public ne peuvent jamais être condamnées à payer des sommes dont elles ne sont pas redevables ; que cette interdiction est d'ordre public et doit être soulevée d'office par la juridiction à laquelle une telle condamnation est demandée* ».

⁴¹ Comme le souligne B. Plessix, « *nul ne peut valablement s'engager pour rien, sans justification sérieuse, d'autant que dans les contrats synallagmatiques à titre onéreux, la cause de l'obligation de l'un des contractants est la contrepartie inévitable, l'équivalence logique pour laquelle l'autre partie s'est obligée* » (in, *Droit administratif général*, LexisNexis, 2020, 3^e éd., n° 978).

voie contractuelle à rétrocéder à une autre commune une partie d'un produit fiscal, sans réelle contrepartie pour la première.

La Chambre souligne les fortes incertitudes pesant sur la convention de 2018. Celle-ci apparaît comme une libéralité consentie par la commune de La Tour-de-Salvagny au profit de celle de Charbonnières-les-Bains, dans la mesure où aucune cause sérieuse ne semble l'appuyer. Certes, la commune de La Tour-de-Salvagny n'a pas besoin des sommes manquantes pour assurer son équilibre budgétaire, mais cela ne constitue pas pour autant un motif d'intérêt général au reversement, lequel reste, en toute hypothèse, dénué de contrepartie pour la commune.

En l'état, un risque contentieux pèse sur la convention, la commune de La Tour-de-Salvagny pouvant décider de ne plus l'appliquer. Dans ce cas, la commune de Charbonnières-les-Bains risque de faire face à une perte brutale d'une part importante de ses recettes⁴², dans l'hypothèse où le juge administratif refuserait d'appliquer les clauses de pénalités contractuelles⁴³ ou serait amené à demander sa résolution.

La chambre estime que les deux communes doivent poursuivre leurs discussions pour parvenir à une solution juridique pérenne, qu'elle passe ou non par la création d'une commune nouvelle.

5.3 Le fondement juridique incertain de la perception communale de la taxe sur le produit des jeux

L'article 34 de la convention de délégation de service public signée entre le SIRISH⁴⁴ et la société SATHÉL le 19 juillet 2017 prévoit qu'un « *prélèvement sur le produit brut des jeux sera perçu chaque année, en application et dans les conditions de l'article L. 2333-54 du CGCT et des taux fixés* » par ladite convention. Celle-ci retient le taux de 15 %, correspondant au taux maximal autorisé par la loi⁴⁵.

A la suite de la création de la métropole de Lyon, la question des fondements juridiques de la perception communale de la taxe sur le produit des jeux présente une difficulté particulière. Selon la DGFIP, le prélèvement sur le produit brut des jeux « *peut être institué soit par la commune sur le territoire de laquelle est situé le casino et qui réalise des actions de promotion en faveur du tourisme ; (soit par) un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et qui exerce la compétence en matière de tourisme ou un établissement public mentionné à l'article L. 5211-21 du CGCT (groupements de communes,*

⁴² La DRFiP estimait en 2017 que les recettes issues du reversement de La Tour-de-Salvagny représentaient environ 50 % des recettes budgétaires communales.

⁴³ L'article 7 de la convention prévoit une pénalité en cas de défaut d'exécution par la commune de La Tour-de-Salvagny de ses obligations contractuelles.

⁴⁴ Auquel la Commune de La Tour-de-Salvagny est venue aux droits et obligations par l'avenant n° 1 du 26 avril 2018.

⁴⁵ CGCT, art. L. 2333-54 : « *le taux maximum des prélèvements opérés par les communes sur le produit brut des jeux dans les casinos régis par les articles L. 321-1 et suivants du code de la sécurité intérieure en vertu des clauses des cahiers des charges de ces établissements ne doit, en aucun cas, dépasser 15 %* ».

métropole de Lyon, etc.) (...) sauf opposition de la commune siège du casino, en application de l'article L. 5211-21-1 du CGCT »⁴⁶. La question qui se pose alors est celle de savoir si, dans le cadre métropolitain, la compétence pour instituer le prélèvement relève de la commune ou a été transférée à la métropole de Lyon, et dans ce cas si la commune peut s'y opposer. Les textes ne permettent pas d'apporter une réponse certaine à cette question et peuvent être interprétés de façon contradictoire.

D'une part, l'article L. 2333-54 du CGCT prévoit que « *dans les communes qui réalisent des actions de promotion en faveur du tourisme, le conseil municipal peut instituer un prélèvement sur le produit brut des jeux dans les casinos* ». Or, l'article L. 3641-1 I du même code régissant les transferts de compétences entre la métropole de Lyon et les communes membres précise que celle-ci « *exerce de plein droit, en lieu et place des communes situées sur son territoire, les compétences suivantes : (...) e) Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme, sans préjudice de l'animation touristique qui est une compétence partagée, au sens de l'article L. 1111-4, avec les communes de la métropole* ». Il en résulte qu'en matière touristique, seule la compétence « animation touristique » est partagée entre la métropole et les communes membres, la compétence « promotion touristique » étant intégralement transférée par le législateur à la métropole⁴⁷.

La seule limite à ce transfert de compétence résulte de l'article 10 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022, dite 3DS, codifié à l'article L. 5216-5 du CGCT, selon lequel, « *par dérogation au 1° du présent I, les communes touristiques érigées en stations classées de tourisme en application des articles L. 133-13 et L. 151-3 du code du tourisme peuvent décider, par délibération et après avis de l'organe délibérant de la communauté d'agglomération, de conserver ou de retrouver l'exercice de la compétence "promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme"* ». Toutefois, la commune de La Tour-de-Salvagny ne figure plus parmi les communes classées du département du Rhône. Si elle avait obtenu un tel classement par arrêté préfectoral du 2 août 2013 pour une durée de 5 ans, elle n'en remplissait plus tous les critères lors de sa demande de renouvellement du 20 décembre 2019⁴⁸. Ne bénéficiant plus du classement de station touristique, elle ne peut prétendre à la récupération de la compétence promotion touristique, au sens de l'article L. 5216-5 du CGCT.

D'autre part, l'article L. 5211-21-1 du CGCT indique que « *les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui exercent la compétence tourisme ou les*

⁴⁶ Direction générale des finances publiques, *TCA – PJC- Prélèvements opérés sur le produit des jeux – Prélèvement institué dans le cadre d'un contrat de délégation de service public*, Extrait du BOFP-Impôts, BOI-TCA-PJC-10-30-31/03/2021, 31 mars 2021.

⁴⁷ Cette analyse est confirmée par l'article L. 134-1-1 du Code du tourisme, selon lequel « *les communautés urbaines, les métropoles et la métropole de Lyon exercent de plein droit, en lieu et place des communes membres, la compétence promotion du tourisme, dont la création d'offices du tourisme* ».

⁴⁸ En effet, selon les articles R. 133-32 à R. 133-43 du CGCT, trois conditions cumulatives sont nécessaires : détenir un office du tourisme classé sur le territoire (condition validée dans la mesure où la commune dépend de l'office du tourisme de la métropole de Lyon) ; organiser des animations touristiques (critère rempli par l'organisation d'animations tels le *Festival Farwest Lyonnais* ou le marché de Noël, qui sont des animations pour lesquelles le nombre de visiteurs est conséquents – respectivement 20 000 et 40 000 visiteurs) ; disposer d'une capacité d'hébergement destinée à une population permanente (dont le détail est précisé dans la partie réglementaire du CGCT). Ce dernier critère n'est pas rempli car, conformément à l'article R. 133-33 du Code du Tourisme, le pourcentage minimum exigé de capacité d'hébergement d'une population non permanente devrait être supérieur à 10,5 % pour une population municipale de 3 500 à 4 999 habitants, alors qu'il est de 8,8 % dans la commune.

établissements publics mentionnés aux articles L. 5211-21 et L. 5722-6 percevant la taxe de séjour ou la taxe de séjour forfaitaire ainsi que la métropole de Lyon peuvent instituer le prélèvement direct sur le produit brut des jeux dans les conditions fixées à l'article L. 2333-54, sauf opposition de la commune siège d'un casino régi par les articles L. 321-1 et suivants du code de la sécurité intérieure ». Il ressort de ces dispositions que si la métropole de Lyon souhaitait récupérer la perception du produit brut sur les jeux, la commune de La Tour-de-Salvagny, siège régulier du casino Le Lyon vert au sens de l'article L. 321-1 du code de la sécurité intérieure (CSI)⁴⁹, pourrait s'y opposer.

L'analyse des débats parlementaires ayant conduit à l'adoption de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 (dont sont issus les deux articles dans leur version applicable) n'est guère plus éclairante. Il en ressort que si le législateur a bien reconnu la nécessité de transférer aux EPCI la ressource fiscale, le même législateur souhaitait préserver par ailleurs une compétence communale. Ainsi, les débats font ressortir que « *le dispositif proposé par cet amendement concilie à la fois la nécessité de transférer cette ressource à l'EPCI lorsqu'il est compétent pour le développement touristique et celle de préserver le rôle de la commune* »⁵⁰. En tout état de cause, il n'est jamais indiqué que, au-delà de l'opposition qu'elle peut formuler, la commune pourrait continuer de percevoir elle-même le produit de cette taxe.

Une réponse ministérielle du 26 janvier 2017 indique par ailleurs que si « *l'expression littérale "promotion du tourisme dont la création d'offices de tourisme" désigne la compétence tourisme dans sa globalité* », elle ajoute que « *ne sont pas inclus dans cette compétence l'exploitation des équipements touristiques et la fiscalité touristique à savoir la taxe de séjour, la taxe communale sur les entreprises exploitant des engins de remontée mécanique et le prélèvement sur le produit brut des jeux dans les casinos* ». La réponse ne fournit cependant aucun élément de nature à fonder juridiquement cette interprétation.

De cette apparente contradiction entre les textes - et en l'absence de jurisprudence administrative - deux interprétations peuvent être proposées :

- soit considérer que les dispositions de l'article L. 5211-21-1 du CGCT priment celles de l'article L. 2333-54 du code et qu'en cas d'opposition municipale à la perception métropolitaine du produit sur les jeux, la commune demeurant seule compétente pour organiser cette perception, alors même qu'elle n'a pas l'exercice de la compétence promotion du tourisme. Cette analyse porte cependant atteinte au principe de la répartition des compétences telle qu'elle a été organisée par le législateur, en particulier dans le cadre de la métropole de Lyon ;
- soit considérer, dans le respect du principe de transfert de la compétence issu de l'article L. 3641-1 du CGCT qu'une commune qui n'a plus l'exercice de la compétence promotion touristique perd le droit d'instituer le prélèvement, au profit de la métropole de Lyon, à laquelle cette compétence a été transférée. Dès lors, c'est l'application de

⁴⁹ CSI, art. L. 321-1 : « *Par dérogation aux articles L. 324-3 et L. 324-4 et, s'agissant du 1° du présent article, à l'article L. 133-17 du code du tourisme, une autorisation temporaire d'ouvrir au public des locaux spéciaux, distincts et séparés où sont pratiqués certains jeux d'argent et de hasard peut être accordée, sous les conditions énoncées au présent chapitre, aux casinos, sous quelque nom que ces établissements soient désignés : (...) 4° Des communes non mentionnées aux 1° à 3° dans lesquelles un casino est régulièrement exploité au 3 mars 2009 (...)* ».

⁵⁰ Sénat, compte rendu de la séance du 29 juin 2004.

l'article L. 2333-54 du code qui prime celle de l'article L. 5211-21-1 du code. Dans cette perspective, une éventuelle opposition municipale à la perception intercommunale de la taxe reviendrait à un renoncement à toute perception, soit par la commune soit par l'EPCI, ce qui ne semble pas davantage ressortir de l'esprit de la loi.

La situation de la commune présente, de ce point de vue, une fragilité juridique, même si elle indique s'être explicitement opposée à ce que la taxe soit prélevée au niveau métropolitain, alors même que la métropole n'avait formulé aucune demande en ce sens.

Au vu de l'importance des enjeux financiers, la mise en place d'une perception métropolitaine de la taxe, accompagnée d'un reversement à la commune de La Tour-de-Salvagny, permettrait de résoudre les difficultés soulevées par l'articulation des dispositions législatives.

En tout état de cause, la commune de La Tour-de-Salvagny pourra toujours continuer à percevoir 10 % du prélèvement sur le produit des jeux opéré par l'Etat, en application de l'article L. 2333-55 du CGCT. En effet, cet article dispose que ce reversement est effectué « à chaque commune, siège d'un casino régi par les articles L. 321-1 et suivants du code de la sécurité intérieure, ou à chaque établissement public lorsqu'il est délégant de la délégation de service public du casino ». Cet article ne fait donc aucun lien avec la compétence tourisme, contrairement à l'article L. 2333-54 du CGCT pour le prélèvement communal.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La perception du produit de la taxe sur les jeux issue du casino Le Lyon vert est au centre des préoccupations de la commune de La Tour-de-Salvagny depuis de nombreuses années : d'une part, le principe de la rétrocession de 47 % de son montant à la commune voisine de Charbonnières-les-Bains, si elle se comprend d'un point de vue historique, est assis sur une convention entre les deux communes à la solidité juridique très incertaine ; d'autre part, le principe même de sa perception par la commune de La Tour-de-Salvagny présente des incertitudes juridiques, depuis le transfert de la compétence promotion touristique à la métropole de Lyon lors de la création de cette dernière.

6 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

6.1 L'information budgétaire

6.1.1 La structuration budgétaire

De 2016 à 2020, la commune de La Tour-de-Salvagny disposait d'un budget principal et d'un budget annexe « locaux commerciaux » relevant tous deux de l'instruction budgétaire et comptable M14.

La collectivité possède 16 locaux commerciaux et professionnels, situés essentiellement en centre-bourg, et comptabilisait les opérations correspondantes dans un budget annexe représentant moins de 5 % des opérations de fonctionnement figurant au budget principal. Sur la période, ce budget annexe a dégagé un excédent d'environ 190 k€ par an⁵¹.

En 2020, la collectivité a procédé à un reversement de l'excédent cumulé du budget annexe au budget principal pour un montant de 1,85 M€ et a procédé à sa clôture en 2021, la commune ne prévoyant pas d'investir de nouveau dans des locaux commerciaux de rapport⁵².

Depuis 2022, la collectivité ne compte plus qu'un budget principal.

6.1.2 Le calendrier budgétaire

D'une manière générale, le débat d'orientation budgétaire de l'exercice se tient en début d'année, le plus souvent au mois de janvier⁵³.

Le budget primitif de l'exercice est voté au mois de mars⁵⁴ en même temps que le compte administratif de l'exercice précédent⁵⁵. Les résultats du compte administratif sont repris au budget primitif.

En 2020, le rapport d'orientation budgétaire de la collectivité a été présenté lors de la séance du conseil municipal du 19 décembre 2019 et le budget primitif a été voté le 18 février 2020, avant la mise en place du premier confinement à partir du 17 mars 2020. La collectivité n'a ainsi pas eu à faire application des dispositions énoncées par l'ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020 relative aux mesures de continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités locales et des établissements publics locaux.

⁵¹ Solde des flux au compte 4511 – compte de rattachement.

⁵² CR du conseil municipal le 30 septembre 2021.

⁵³ Sur la période de contrôle, le débat d'orientation budgétaire a eu lieu par deux fois de façon anticipée : le 24 novembre 2015, pour le budget primitif 2016, celui-ci ayant été adopté le 17 décembre 2015 ; le 19 décembre 2019 pour le budget primitif 2020, celui-ci ayant été adopté le 18 février 2020.

⁵⁴ Avec les deux exceptions mentionnées ci-dessus.

⁵⁵ Avec une exception, le CA de l'année 2015 ayant été adopté le 22 mars 2016, alors que le BP pour 2016 avait été voté le 17 décembre 2015.

6.1.3 Les débats d'orientation budgétaire

La tenue du débat d'orientation budgétaire (DOB) prévue à l'article L. 2312-1 du CGCT est une formalité substantielle à l'adoption du budget⁵⁶. L'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 dite loi « NOTRe » renforce les obligations relatives à la transparence financière dont le DOB est l'un des vecteurs essentiels⁵⁷.

En l'espèce, la commune organise un débat lors de chaque exercice selon les modalités prévues par l'article L. 2312-1 précité⁵⁸. Le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires comporte des données rétrospectives et les orientations budgétaires annuelles qui apparaissent suffisamment détaillées⁵⁹. Figure également une projection de la trésorerie et la programmation des principales opérations d'investissement.

6.1.4 L'exécution budgétaire

Les taux d'exécution budgétaire, qui se définissent comme le rapport entre les sommes effectivement engagées ou perçues au cours de l'exercice et les sommes votées par l'assemblée délibérante, permettent d'apprécier la qualité de la prévision budgétaire.

En l'espèce, les taux d'exécution des dépenses prévisionnelles de fonctionnement de la collectivité sont de seulement 88 % sur la période (76 % en 2020 en raison de la crise sanitaire et d'une surestimation du reversement du produit des jeux à la commune de Charbonnière-les-Bains) - et montrent une prévision prudente des recettes de fonctionnement - un peu moins de 110 % en moyenne (96 % en 2018 en raison notamment du transfert à la métropole de Lyon de la taxe additionnelle sur les droits de mutation reversée en N+1 à la commune).

Les taux d'exécution des dépenses d'équipement comptabilisées en section d'investissement se situent pour leur part à un niveau plus faible – 48 % en moyenne en tenant compte des restes à réaliser. Les crédits ouverts au budget font donc l'objet d'annulations en fin d'exercice dans des proportions importantes. Le montant des restes à réaliser en fin d'exercice se situe également à un niveau important (– 42 % des dépenses d'équipement en moyenne).

Les taux d'exécution des recettes d'équipement se situent également à des niveaux faibles (– 59% en moyenne). Les recettes d'équipement inscrites au budget de la collectivité se situent cependant à des niveaux faibles, voire proche de zéro en début de période, la collectivité ne recourant pas à l'emprunt pour financer ses dépenses d'équipement. Sur la période, les crédits ouverts en recettes d'équipement se situent à seulement 55 k€ et le montant des engagements à 33 k€.

⁵⁶ TA Versailles, 28 décembre 1993, *Commune de Fontenay-le-Fleury*.

⁵⁷ Les communes de plus de 3 500 habitants doivent en effet désormais présenter, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette.

⁵⁸ Pour rappel, les éléments relatifs à la structure des effectifs, aux éléments de rémunération du personnel et à la durée effective du travail devant figurer au ROB ne sont applicables qu'aux communes de plus de 10 000 habitants.

⁵⁹ Une absence d'endettement en 2022, un maintien des taux d'imposition, une CAF de 1,2 M€ et une trésorerie de 8 M€.

Tableau n° 7 : Exécution budgétaire 2016-2021

Taux d'exécution	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dépenses réelles de fonctionnement	90,0 %	95,6 %	89,3 %	92,6 %	76,4 %	90,1 %
Recettes réelles de fonctionnement	107,3 %	106,2 %	96,0 %	126,5 %	115,9 %	99,8 %
Dépenses d'équipement	59,7 %	62,8 %	30,0 %	57,3 %	50,1 %	29,7 %
Dépenses d'équipement hors RAR	27,6 %	52,8 %	21,2 %	20,4 %	30,9 %	13,6 %
Recettes d'équipement	-	-	-	44,9%	39,0 %	64,6 %
Recettes d'équipement hors RAR	-	-	-	44,9%	30,1 %	64,6 %

Sources : documents budgétaires de la collectivité retraitement CRC

6.1.5 L'information des citoyens

L'article L. 2313-1 du CGCT prévoit la mise en ligne de certaines informations budgétaires et financières, après approbation par le conseil municipal des délibérations auxquelles elles se rapportent.

Il s'agit en réalité de la présentation retraçant les informations financières essentielles du rapport d'orientations budgétaires, de la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et de celle annexée au compte administratif.

De manière générale, la commune met en ligne les comptes-rendus de décisions du conseil municipal comportant une présentation synthétique des orientations budgétaires et de la situation financière de la collectivité à travers le vote des documents budgétaires.

La collectivité pourrait utilement enrichir son site internet des maquettes budgétaires des comptes administratifs et des budgets primitifs. Cette mesure participerait au renforcement de l'information des citoyens sur les finances communales. De manière plus générale, la chambre invite la commune à mettre en ligne l'ensemble des délibérations du conseil municipal, tel que le prévoit l'article L. 2131-1 III du CGCT depuis le 1^{er} juillet 2022⁶⁰.

Selon la collectivité, cette mise en ligne n'était pas possible jusqu'alors en raison de la vétusté du site internet. La commune ayant modernisé son site au printemps 2022, la publication des délibérations est effective depuis le 1^{er} juillet 2022, celle des documents budgétaires devrait être réalisée à compter du vote du budget 2023.

⁶⁰ Article L2131-1 du CGCT modifié par l'ordonnance n°2021-1310 du 7 octobre 2021- art.6 – dispositions entrant en vigueur le 1^{er} juillet 2022.

6.2 La régularité budgétaire et la fiabilité comptable

6.2.1 Le rattachement des produits et des charges à l'exercice

Afin de respecter le principe d'indépendance des exercices, les produits et les charges doivent être rattachés à l'exercice au cours duquel se situent leurs faits générateurs. Le rattachement des charges et produits à l'exercice est une obligation pour les collectivités et leurs établissements à l'exception des communes et groupements à fiscalité propre de moins de 3 500 habitants.

Au cours de la période 2016 à 2021, le taux de rattachement des charges de fonctionnement est en moyenne de 2,4 % des dépenses réelles de fonctionnement. Ce montant de charges ne comporte en outre aucun intérêt d'emprunt (ICNE), l'encours de dette de la collectivité étant nul sur toute la période.

Le rattachement des produits se situe quant à lui à 2,8 % des recettes réelles de fonctionnement.

Il convient de souligner une anomalie ayant affecté l'enregistrement des recettes fiscales tirées du produit brut des jeux (compte 7364). En effet, sur la période de contrôle, la collectivité a comptabilisé à juste titre un produit à recevoir de 600 k€ en 2020 (qui a fait l'objet d'une contrepassation en 2021) et une situation identique est constatée en 2018. En revanche, aucune opération de rattachement de ces produits n'a été comptabilisée sur les autres exercices de la période de contrôle⁶¹. La chambre invite la collectivité à faire preuve d'une plus grande vigilance dans l'application des dispositions comptables relatives aux opérations de rattachement, en particulier s'agissant du produit des jeux, qui représente une part significative de ses recettes fiscales.

6.2.2 Les restes à réaliser

Les communes ont l'obligation de tenir une comptabilité de l'engagement des dépenses en application de l'article L. 2342-2 du CGCT. Dans ce cadre, elles doivent dresser un état détaillé des restes à réaliser, c'est-à-dire des dépenses engagées non mandatées et des recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes.

Le risque de fiabilité sur les restes à réaliser en recettes porte principalement sur la comptabilisation à tort de recettes qui n'ont pas fait l'objet d'un engagement juridique pour équilibrer le budget de la collectivité. Ce risque est en général fort concernant les collectivités dont la situation financière est dégradée.

Au cas d'espèce, les restes à réaliser en recettes apparaissent pour des montants faibles ou nuls sur toute la période, en raison notamment de l'absence d'emprunt souscrit.

Le montant des restes à réaliser en dépenses est plus important puisqu'il se situe en moyenne à 360 k€ et représente en moyenne un peu plus de 40 % des dépenses d'équipement dans la période. En 2021, le montant des restes à réaliser correspond pour l'essentiel à des

⁶¹ Absence d'opération en 2016, 2017, 2019, 2020 et 2022.

subventions non versées (529 k€), à des immobilisations corporelles (334 k€) et à des opérations en cours de réalisation (292 k€). Le détail des restes à réaliser en dépenses et recettes est joint au compte administratif.

6.2.3 Les immobilisations

6.2.3.1 L'inventaire

L'instruction budgétaire et comptable M14 dispose que la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable.

L'ordonnateur est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification. Il tient l'inventaire physique, registre justifiant la réalité physique des biens et l'inventaire comptable, volet financier des biens inventoriés.

Le comptable est pour sa part responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan. À ce titre, il tient l'état de l'actif ainsi que le fichier des immobilisations, documents comptables justifiant les soldes des comptes apparaissant à la balance générale des comptes et au bilan.

L'inventaire comptable de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable doivent être concordants afin d'apporter une information fiable sur le patrimoine de la collectivité ainsi que sur sa valorisation.

La collectivité ne tient pas un inventaire physique et comptable de son patrimoine et se contente de l'état de l'actif tenu par le comptable public. Selon la collectivité, des actions de formation ont récemment été entreprises et un objectif de mise en conformité est fixé avant le changement d'instruction comptable prévu en 2023. Par ailleurs, le passage à la nomenclature comptable M57 au 1^{er} janvier 2023 a conduit la commune à entamer une démarche d'inventaire, en s'appuyant sur l'état de l'actif tenu par le comptable public.

La chambre recommande à la collectivité de réaliser un inventaire physique et comptable du patrimoine communal. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune indique que cette action est en cours et devrait être finalisée dans le courant de l'année 2023.

Recommandation n° 3 : Réaliser un inventaire physique et comptable du patrimoine communal.

6.2.3.2 Les amortissements

Conformément au principe comptable de prudence, l'amortissement d'une immobilisation a pour objet de constater, à chaque exercice, la perte de valeur due à son utilisation ou à sa vétusté. Au terme de l'article L. 2321-2-27° du CGCT, les communes dont la population est égale ou supérieure à 3.500 habitants sont tenues d'amortir les biens dont la liste est fixée par l'article R. 2321-1 du CGCT⁶².

⁶² Il s'agit des biens meubles autres que les collections et œuvres d'art, des biens immeubles productifs de revenus et des immobilisations incorporelles autres que les frais d'études et d'insertion suivis de réalisation.

Le champ de l'amortissement peut toujours être étendu au-delà de ce qui est obligatoire par décision de l'assemblée délibérante de la collectivité. Les durées d'amortissement des immobilisations sont fixées pour chaque bien par l'assemblée délibérante, qui peut se référer au barème indicatif contenu dans l'instruction budgétaire et comptable M14.

Pour satisfaire à l'obligation d'amortir les immobilisations corporelles et incorporelles acquises à compter du 1^{er} janvier 1996, la collectivité a délibéré en 2018 sur les durées d'amortissement d'un certain nombre de biens⁶³.

Les durées d'amortissement retenues par la collectivité respectent le barème indicatif figurant à l'instruction comptable M14. Par ailleurs, et comme l'y autorise le CGCT dans son article R. 2321-1, la collectivité a défini un seuil unitaire de 600 € en deçà duquel les immobilisations sont amorties sur une durée d'un an.

L'examen de l'état des entrées des immobilisations dans le patrimoine de la collectivité joint en annexe des documents budgétaires⁶⁴, ainsi que l'état de l'actif au 15 juin 2022, a permis de s'assurer de manière générale du respect des règles applicables en matière d'amortissement.

6.2.3.3 Les provisions

Le régime des provisions semi-budgétaires est le régime de droit commun défini par l'article R. 2321-3 du code général des collectivités territoriales depuis la réforme de la M14 au 1^{er} janvier 2006, consécutive au décret n° 2005-1661 du 27 décembre 2005. La collectivité a fait le choix du régime des provisions semi-budgétaires.

Dans la période de contrôle, la collectivité n'a provisionné aucun risque financier et n'est engagée dans aucune procédure contentieuse.

6.2.3.4 Le suivi des immobilisations en cours

Les comptes d'immobilisation en cours (compte 23) doivent être régulièrement apurés au profit des comptes définitifs d'immobilisations 20 (incorporelles) ou 21 (corporelles). Cette opération est essentielle afin de ne pas retarder le démarrage de l'amortissement des biens concernés (dès lors que ceux-ci sont amortissables).

En 2021, le montant des immobilisations en cours tel qu'il ressort de la comptabilité du comptable public s'élève à 5,1 M€. La collectivité procède régulièrement à des opérations d'intégration des immobilisations en cours dans son patrimoine (6,5 M€ sur la période 2016/2021).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La qualité de l'information budgétaire et communale est bonne, malgré une difficulté de rattachement des recettes de la taxe sur le produit des jeux. Les taux d'exécution budgétaire reflètent une gestion très prudente des finances communales. Par ailleurs, le passage à l'instruction budgétaire et comptable M57, anticipée dès le 1^{er} janvier 2023, fournit l'occasion à la commune de reprendre le travail inachevé d'inventaire physique et comptable de son patrimoine.

⁶³ Délibération du 26 septembre 2018.

⁶⁴ Annexe A10-1 du compte administratif – Etat des entrées d'immobilisations – exercice 2021.

7 LA SITUATION FINANCIÈRE

La méthodologie utilisée pour l'analyse financière s'appuie sur le logiciel des juridictions financières. Ce dernier retranche les atténuations de charges des dépenses et les atténuations de produits en recettes afin de présenter des soldes nets. Le périmètre retenu est celui du budget principal.

7.1 L'évolution des soldes d'épargne

Dans la période sous revue, la capacité d'autofinancement se situe en moyenne à 1,5 M€. Elle connaît d'importantes variations avec de fortes diminutions en 2018 et 2021, respectivement 0,85 M€ et 0,91 M€, et un point haut en 2020 à 3,1 M€, principalement en raison du prélèvement sur les produits des jeux qui constitue l'essentiel des recettes fiscales de la collectivité (*cf. infra*).

En pourcentage des produits de gestion, le taux d'épargne brute apparaît nettement supérieur à la moyenne nationale des communes comparables sur toute la période. En 2016, il se situait ainsi à 27,4 % quand la moyenne des communes de même strate se situait à 17 % et celles de la métropole de Lyon à 16,3 %⁶⁵. Il était, en 2020, d'un peu plus de 18 points supérieurs à la moyenne nationale (37,7 % contre 19,5 % au niveau national et 16,4 % pour les communes de la métropole de Lyon). En 2021, ce pourcentage se situait à 18,7 %.

La situation financière de la commune apparaît d'autant plus satisfaisante qu'elle ne supporte aucun encours de dette (*cf. infra*). Le haut niveau d'épargne permet en effet à la collectivité de ne pas recourir à l'emprunt pour couvrir son besoin de financement en section d'investissement.

Tableau n° 8 : Autofinancement brut 2016-2021

<i>en k€</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Produits de gestion</i>	5 242	5 186	6 627	7 524	8 240	4 876
<i>Charges de gestion</i>	3 806	4 028	5 856	6 075	5 194	4 035
CAF brute	1 438	1 176	851	1 459	3 108	911
<i>en % des produits de gestion</i>	27,4 %	22,7 %	12,8 %	19,4 %	37,7 %	18,7 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

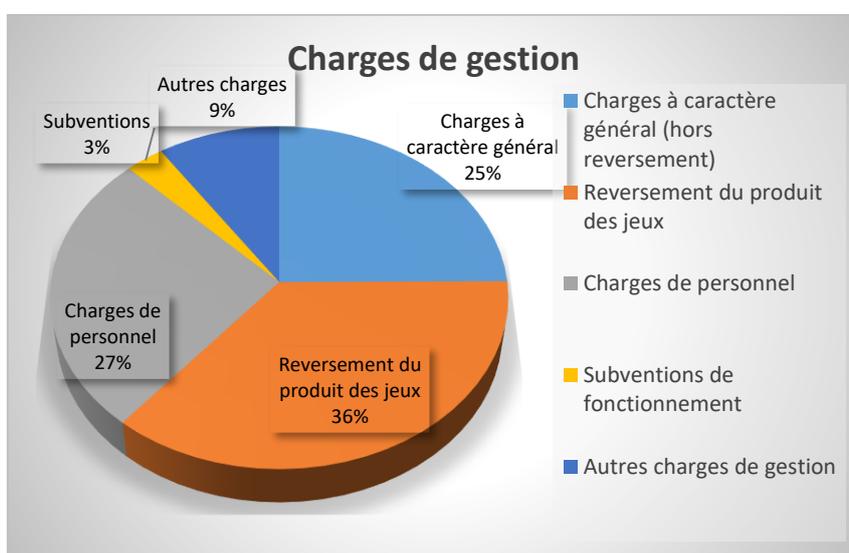
⁶⁵ Données DGCL 2016-2020 : communes de 3 500 à 5 000 hab. appartenant à un groupement fiscalisé (FPU).

7.2 L'évolution des produits et charges de gestion

Les produits et charges de gestion augmentent de manière importante sur la période 2016-2019. Les produits de gestion augmentent ainsi de 12,8 % par an en moyenne et les charges de gestion de 16,9 %.

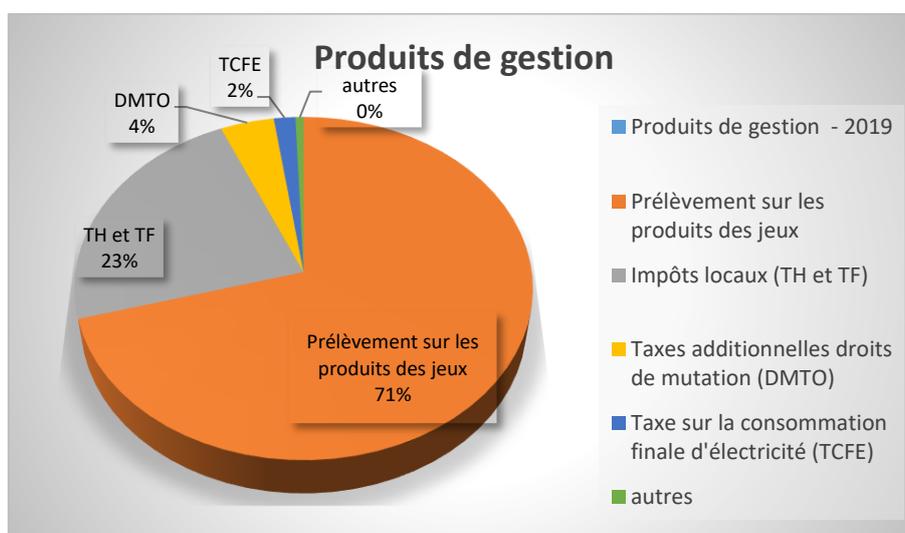
Hors effet de la crise sanitaire, les recettes fiscales tirées du prélèvement sur le produit des jeux représentaient en 2019 plus de 70 % des produits de gestion de la collectivité. Le reversement à la commune de Charbonnière-les-Bains représentait quant à lui 36 % des charges de gestion et les charges de personnel 27 %.

Graphique n° 1 : Répartition des charges de gestion – exercice 2019



Sources : comptes de gestion, retraitement CRC – compte administratif 2019

Graphique n° 2 : Répartition des produits de gestion – exercice 2019



Sources : comptes de gestion, retraitement CRC – compte administratif 2019

En 2020, en dépit de la crise sanitaire, la commune voit ses produits de gestion progresser de manière importante (+ 9,5 % soit + 716 k€) en raison d'un reversement de l'excédent cumulé du budget annexe « locaux commerciaux » au budget principal pour un montant de 1,85 M€. Hors reversement, les produits de gestion se contractent de 15 % à 6,4 M€.

En 2021, la collectivité connaît une diminution très forte de ses produits de gestion de plus de 40 % sous l'effet essentiellement d'une contraction de ses ressources fiscales (- 1,75 M€).

Les charges de gestion connaissent également une forte diminution en fin de période (- 18,5 % en 2020 et 2021 soit - 2 M€ - *cf. infra*).

7.2.1 L'évolution des produits de gestion

Les produits de gestion de la commune sont constitués principalement de ressources fiscales (84 % en moyenne sur la période) et dans une moindre mesure des ressources d'exploitation (11 %) et des ressources institutionnelles (8 %).

Tableau n° 1 : Produits de gestion 2016-2021

<i>en k€</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	4 494	4 579	5 898	6 872	5 798	4 050
<i>Dont prélèvement sur le produit des jeux</i>	2 600	2 600	4 205	4 856	3 760	1 963
<i>+ Fiscalité reversée</i>	- 63	- 77	- 74	- 61	- 75	- 1 085
= Fiscalité totale (nette)	4 430	4 502	5 824	6 811	5 723	2 965
<i>+ Ressources d'exploitation</i>	438	361	493	408	2 193	383
<i>+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	373	322	310	305	323	1 527
= Produits de gestion (A)	5 242	5 186	6 627	7 524	8 240	4 876

Sources : comptes de gestion, retraitement CRC

1/ Le produit de la fiscalité se compose principalement du prélèvement sur les produits des jeux.

Jusqu'en 2017, ce prélèvement était collecté par le syndicat SIRISH qui en reversait à parts égales le produit aux communes de Charbonnière-les-Bains et de La Tour-de-Salvagny (2,6 M€ en 2016 et 2017). Depuis la dissolution du syndicat en 2018, le prélèvement sur le produit des jeux est intégralement collecté par la commune de La Tour-de-Salvagny où se situe le casino qui en reverse 47 % à la commune de Charbonnière-les-Bains, sur le fondement de la convention du 23 avril 2018. C'est la raison pour laquelle les recettes fiscales augmentent de manière importante en 2018 et 2019, le montant du prélèvement s'élevant à 4,2 M€ et 4,85 M€ sur ces deux exercices.

De manière concomitante, la collectivité voit le montant de ses charges à caractère général majoré à concurrence du reversement de la contribution à la commune de Charbonnière-

les-Bains (1,98 M€ en 2018, 2,19 M€ en 2019 et 1,4 M€ en 2020)⁶⁶. En 2021, ce reversement est comptabilisé en fiscalité reversée (1,2 M€ en 2021).

La baisse du produit de la fiscalité constatée en 2020 et 2021 est essentiellement due aux pertes de recettes fiscales tirées du casino le Lyon vert, lequel a été fermé au public plus d'un trimestre en 2020 et 2021 en raison de la crise sanitaire. Sur ces deux exercices, le prélèvement sur le produit des jeux se situe à 3,76 M€ (- 1,7 M€ en 2020) et 1,96 (- 1,2 M€ en 2021). Par rapport à 2019, la perte de recettes fiscales est de 60 %. Cette forte baisse ne reflète pas la réalité de l'activité du casino, revenue à un niveau proche de celui connu avant la crise sanitaire. L'année 2022 pourrait, de ce point de vue, marquer un fort rebond du produit de la taxe sur les jeux. Par ailleurs, le projet de réaménagement et d'extension en cours de réalisation devraient participer à l'augmentation future de cette recette.

La collectivité a également perçu sur cet exercice une dotation supplémentaire de l'État de 1,31 M€ destinée à couvrir les pertes de recettes fiscales sur les produits des jeux (626 k€ au titre de l'exercice 2020 et 688 k€ au de l'exercice 2021).

2/ Les recettes fiscales tirées des impôts locaux demeurent dynamiques, passant de 1,45 M€ en 2016 à 1,77 M€ en 2021, et ce malgré l'absence de hausse des taux sur toute la période de contrôle. La commune bénéficie de bases fiscales sensiblement supérieures à celles de communes comparables (1693€ / hab. en 2020 contre 1 275€ /hab. pour les communes de même strate démographique) tandis que ses taux d'imposition se situent à un niveau faible (9,68% pour la taxe d'habitation (TH) et 11,1 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) contre respectivement 14,27 % et 18,97 % pour les communes de même strate démographique en 2020).

Les droits de mutation se sont élevés à 303 k€ en 2021 et 297 k€ en 2020 après avoir été de 274 k€ en 2019 ce qui démontre le dynamisme du marché immobilier et l'attractivité de la commune y compris durant la crise sanitaire.

3/ Les ressources d'exploitation de la collectivité sont d'environ 400 k€ par an, constituées essentiellement de revenus des immeubles (171 k€ en 2021), de la tarification du service d'accueil des jeunes enfants – EAJE (74 k€ en 2021) et dans une moindre mesure de la vente de la production électrique photovoltaïque (23 k€ en 2021).

En 2020, la collectivité a procédé à une opération de reversement des excédents cumulés du budget annexe « locaux commerciaux » au budget principal pour un montant de 1 850 k€, contribuant à la hausse sensible des produits de gestion sur cet exercice (au compte 75)⁶⁷. En 2021, le budget annexe a été clôturé et les ressources d'exploitation du budget principal sont majorées depuis lors des revenus des immeubles tirés des locaux commerciaux de la commune (+190 k€ environ).

4/ Les ressources institutionnelles sont essentiellement composées de la participation financière de la caisse d'allocations familiales au financement des d'équipements des secteurs jeunesse et petite enfance, soit 170 k€ en 2021.

⁶⁶ Prélèvement comptabilisé au compte 6281 jusqu'en 2020 puis au 739213 à partir de 2021.

⁶⁷ Reprise de l'excédent d'investissement en section de fonctionnement du budget annexe en application de la circulaire NOR : TERB2020217C du 24 août 2020.

7.2.2 L'évolution des charges de gestion

Les charges de gestion de la commune connaissent une évolution semblable aux produits de gestion, avec une nette évolution à partir de 2018, en raison de la dissolution du SIRISH et du reversement d'une part du produit des jeux à la commune de Charbonnières-les-Bains. La baisse substantielle des charges en 2020 et 2021 est la conséquence de la baisse des recettes issues du casino en raison des fermetures administratives liées à la crise sanitaire.

En 2021, les charges de gestion sont constituées à près de 45 % de charges de personnel et de 40 % de charges à caractère général.

Tableau n° 2 : Charges de gestion 2016-2021

<i>en k€</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	<i>% annuel</i>
<i>Charges à caractère général</i>	1 477	1 663	3 528	3 707	2 893	1 578	1,3 %
+ <i>Charges de personnel</i>	1 557	1 551	1 559	1 615	1 624	1 770	2,6 %
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	254	262	182	180	146	129	- 12,7 %
+ <i>Autres charges de gestion</i>	518	553	588	573	530	558	1,5 %
= <i>Charges de gestion</i>	3 806	4 028	5 856	6 075	5 194	4 035	1,2 %

Sources : comptes de gestion, retraitement CRC

1/ Les charges à caractère général se situent en moyenne à 2,5 M€. Hors reversement de la contribution à la commune de Charbonnière-les-Bains, le montant des charges à caractère général s'élève à 1,5 M€ et progresse de 1,33 % par an.

2/ Les charges de personnel se situent en moyenne à 1,6 M€ et progressent sur la période de 2,6 % par an. Rapporté à la population, le niveau des charges de personnel apparaît limité. En 2021, elles s'élevaient ainsi à 428 €/hab., niveau nettement inférieur à celui des communes appartenant à la métropole de Lyon (607 €/hab. hors ville centre et 598 €/habitant en moyenne sur la période 2016-2021) et à celui des communes de taille comparable (447 €/hab. pour les communes de la strate).

Cette évolution est à rapprocher de l'augmentation des effectifs de la collectivité (+ 5,3 ETP sur la période). La revalorisation du point d'indice intervenue en 2017 (+ 0,6 %), la mise en place du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » et l'augmentation de la contribution à la caisse de retraite des agents des collectivités (+ 0,15 point en janvier 2017), expliquent également pour partie l'augmentation des charges de personnel.

3/ Les subventions et autres charges de gestion

Le montant des subventions de fonctionnement versées par la collectivité s'élève en 2021 à un peu moins de 129 k€. Le financement des associations connaît une diminution importante passant de 240 k€ en 2016 à 115 k€ en 2021. Cette diminution est en réalité due à

un changement de traitement comptable de la contribution de la commune au financement de l'école élémentaire privée sous contrat⁶⁸.

Rapporté à la population municipale, le montant des subventions attribuées par la collectivité est faible. Il était de 31 €/habitant en 2021 contre 49 €/habitant pour la strate⁶⁹. À l'échelle de la métropole de Lyon (hors ville centre), le montant de subventions de fonctionnement allouées par les communes membres est en moyenne de 113 €/habitant sur la période 2016-2021 (112 €/habitant en 2021).

Les principaux bénéficiaires sont l'école de musique de La Tour-de-Salvagny (44 k€ en 2020) et l'aide à domicile - ADMR (33 k€). Les autres charges de gestion sont constituées pour partie des contingents et participations obligatoires au titre de l'enseignement privé sous contrat (80 k€ en 2021), de la contribution au syndicat de gestion des énergies de la région lyonnaise – SIGERLy (326 k€ en 2021) et des indemnités des élus (121 k€ en 2021).

7.3 Les dépenses d'équipement et leurs modalités de financement

7.3.1 L'effort d'équipement

Le montant des dépenses d'équipement est en moyenne sur la période 2016-2021 de 1,8 M€/an, soit en valeur cumulée environ 11 M€. Là encore, ce montant se situe à un niveau nettement supérieur à celui des communes appartenant à la même strate démographique.

Le montant des dépenses d'équipement réalisées par la collectivité s'élève ainsi à 445 €/habitant/an en moyenne sur la période 2016-2021 quand la moyenne des communes comparables se situe à 318 €/habitant/an. Dans la période, l'effort d'équipement de la commune se situe à 26 % en moyenne⁷⁰.

Il convient de rappeler que La Tour de Salvagny appartient à une métropole disposant d'un important niveau d'intégration fiscale et exerçant de nombreuses compétences pour le compte des communes présentes sur son territoire. En comparaison, le montant des dépenses d'équipement des communes de la métropole est en moyenne sur la période 2016-2021 de 255 €/habitant/an (hors ville centre).

⁶⁸ Contribution de la commune au financement de l'école élémentaire privée sous contrat comptabilisée jusqu'en 2017 au compte 6574 – *subventions aux personnes privées – personnes privées* – puis au compte 6558 - *autres contributions obligatoires* à compter de 2018 (80 k€ environ).

⁶⁹ Données DGCL 2014-2019 - communes de 20 000 à 50 000 hab. appartenant à un groupement fiscalisé (FPU) & données consolidées d'analyse financière des juridictions financières 2014-2019 – totalité des communes du Grand Lyon hors ville centre.

⁷⁰ L'effort d'équipement est mesuré par le rapport entre les dépenses d'équipement et les recettes réelles de fonctionnement.

Tableau n° 3 : Dépenses d'équipement 2016-2021

<i>en k€</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	<i>Cumul</i>
Total dépenses d'équipement au CA	1 608	3 611	1 139	1 329	2 283	999	10 970
<i>Dont dépenses d'équipement⁷¹</i>	1 388	3 315	825	1 245	2 223	951	9 948
<i>Dont subventions d'équipement versées</i>	220	296	310	84	60	48	1 018
Dépenses d'équipement par habitant							
<i>La Tour-de-Salvagny</i>	400	882	273	320	551	242	
<i>Moyenne des communes de la métropole de Lyon</i>	207	242	268	318	233	265	
<i>Commune appartenant à la même strate</i>	268	304	344	372	302		

Sources : comptes de gestion, retraitement CRC

Parmi les opérations d'équipement réalisées sur la période, il peut être mentionné :

- la restauration des tribunes et annexes de l'ancien hippodrome – opération débutée en 2018 et achevée en 2021 pour un montant de 2,6 M€ ;
- la réhabilitation du restaurant scolaire et de la structure d'accueil pour jeunes enfants (EAJE), opération en cours de réalisation pour laquelle les crédits ouverts en 2022 s'élèvent à 3,5 M€ hors maîtrise d'œuvre ;
- la façade de l'école de musique en 2021 pour un montant de 170 k€ ;
- et, plus récemment, la constitution d'une réserve foncière en cœur de village (1,8 M€) et l'acquisition de terrains agricoles pour favoriser la production agricole périurbaine et faciliter l'installation de nouveaux agriculteurs.

7.3.2 Le financement propre disponible

Sur la période de contrôle, le montant du financement propre disponible s'élève à 12,5 M€. Il excède de 1,5 M€ le montant des dépenses d'équipement de sorte que la collectivité n'a jamais eu recours à l'emprunt pour couvrir un besoin de financement.

⁷¹ Y compris travaux en régie.

Tableau n° 4 : Dépenses d'équipement 2016-2021

<i>en k€</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	<i>Cumul</i>
CAF nette ou disponible	1 438	1 176	851	1 459	3 108	911	8 942
+ Subventions d'équipement versées	220	296	310	84	60	48	1 018
+ TLE et taxe d'aménagement	11	18	9	9	9	0	55
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	382	260	153	368	125	187	1 475
+ Subventions d'investissement reçues	7	8	1	18	36	110	179
+ Produits de cession	0	2	1	1 352	322	5	1 682
+ Autres recettes	189	0	0	0	0	0	189
= Financement propre disponible	2 027	1 464	1 014	3 205	3 600	1 213	12 523
Dépenses d'équipement au CA	1 608	3 611	1 139	1 329	2 283	999	10 970
= Besoin ou capacité de financement propre	420	- 2 146	-121	1 876	1 316	213	1 558
Nouveaux emprunts	0	0	0	0	0	0	0

Sources : comptes de gestion, retraitement CRC

Le financement propre disponible est constitué à près de 71 % de l'autofinancement net dégagé par la section de fonctionnement (8,9 M€ en cumul). Les produits de cessions représentent pour leur part près de 13 % du financement propre disponible (1,7 M€ en cumul). Les produits de cession correspondent principalement à la vente d'une parcelle de terrain en vue de la construction du futur établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD, pour 1,3 M€ en 2019).

7.4 La situation bilancielle

Sur la période 2016-2021, le financement propre disponible excède le besoin de financement de sorte que la commune voit son fonds de roulement croître de 1,56 M€ sans recourir à l'emprunt.

Tableau n° 5 : Variation du fonds de roulement 2016-2021

<i>en k€</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	<i>Cumul</i>
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) FDR	420	-2 146	-121	1 876	1 316	213	1 558

Sources : comptes de gestion, retraitement CRC

Le fonds de roulement⁷² se situe en moyenne à 5,1 M€. En 2021, il atteignait 6,9 M€ et continue de croître sur cet exercice de 213 k€, sous l'effet conjugué d'une baisse de l'autofinancement et des dépenses d'équipement.

⁷² Le fonds de roulement représente la différence entre les ressources stables (dotation, réserves et affectation, résultat de fonctionnement, subvention d'investissement et provisions pour risques et charges et les dettes financières) et les emplois immobilisés (immobilisations propres nettes des amortissements).

Le besoin en fonds de roulement⁷³, est négatif sur toute la période (- 1,4M€ en moyenne), ce qui permet à la commune de ne pas solliciter ses excédents à long terme (fonds de roulement) pour financer son cycle d'exploitation. L'encours de dettes de la collectivité sur la période se situe en moyenne à seulement 16 k€.

Sur l'ensemble de la période, la commune dispose donc d'un niveau de trésorerie nette très important, de près de 6,5 M€ en moyenne, représentant en 2021 plus de 630 jours de charges courantes (7,04 M€). La chambre considère qu'une trésorerie équivalente à 40 jours de charges courantes est suffisante pour une commune relevant de cette strate.

Tableau n° 6 : Trésorerie nette 2016-2021

<i>au 31 décembre en k€</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Fonds de roulement net global</i>	5 295	3 148	3 479	5 355	6 671	6 884
<i>- Besoin en fonds de roulement global</i>	- 1 140	- 1 786	- 2 371	- 2 454	- 252	- 160
<i>= Trésorerie nette</i>	6 435	4 935	5 850	7 809	6 923	7 044
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	617,0	447,1	364,6	469,2	486,5	637,1

Sources : comptes de gestion, retraitement CRC

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de la commune est globalement très satisfaisante. Celle-ci tient essentiellement à la présence sur le territoire du casino « Le Lyon Vert » qui lui procure d'importantes ressources fiscales, représentant 60 % du total des recettes de ce type.

Les recettes fiscales sont demeurées dynamiques sur l'ensemble de la période, malgré l'absence de hausse des taux.

Le niveau d'épargne de la collectivité est très confortable, même s'il connaît un recul en 2021, pour partie conjoncturel dans un contexte de crise sanitaire.

En section d'investissement, le financement propre disponible, alimenté à plus de 70 % par l'autofinancement, excède le besoin de financement de sorte que la commune n'a pas recours à l'emprunt pour financer ses dépenses d'équipement qui se situent pourtant à un niveau élevé, près de 70 % supérieur à la moyenne des communes appartenant à la métropole de Lyon (hors ville centre).

Fin 2021, la collectivité disposait d'une trésorerie nette très importante, équivalente à plus de 600 jours de charges courantes.

⁷³ Le besoin en fonds de roulement correspond à un besoin de financement pour faire face au décalage entre les encaissements et les décaissements du cycle d'exploitation.

ANNEXE

Annexe n° 1. Comparatif des autorisations d'absence exceptionnelles.....	45
--	----

Annexe n° 1. Comparatif des autorisations d'absence exceptionnelles

Types d'absences	État	La Tour-de-Salvagny	Différentiel
Mariage ou PACS			
Agent	5	5	Équivalent
Enfant	-	3	+ 3 jours
Frère et sœur	-	1	+ 1 jour
Naissance			
Naissance d'un enfant	3	3	Équivalent
Décès			
Conjoint ou concubin	3	5	+ 2 jours
Enfant (+/- 25 ans)	5 / 15	5	0 / - 10 jours
Parent	3	4	+ 1 jour
Grand-parent, frère sœur, petit-enfant	-	2	+ 2 jours
Maladie grave ou accident			
Enfant malade - 16 ans	6	6	Équivalent
Enfant + 16 ans	0	5	+ 5 jours
Conjoint ou concubin	5	5	Équivalent
Parents	3	5	+ 2 jours
Grand- parent, frère et sœur	-	3	+ 3 jours



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