



Dijon, le 12 juillet 2022

La présidente

Réf. : 22 ROD2 SM 43

Objet : Notification du rapport d'observations définitives
relatif au contrôle des comptes et de la gestion
de la communauté d'agglomération du Grand Chalon

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération du Grand Chalon pour les exercices 2016 et suivants ainsi que votre réponse.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre conseil municipal. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre conseil municipal et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations est transmis au préfet de Saône-et-Loire ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques de Saône-et-Loire.

M. le Président
Communauté d'agglomération du Grand Chalon
15-23 avenue Georges Pompidou
CS 90246
71106 CHALON-SUR-SAONE cedex

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que "dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes".

Il retient ensuite que "ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9".

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération distinguée.



Valérie RENET



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU GRAND CHALON (Département de Saône-et-Loire)

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 18 mai 2022

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 LE SUIVI DES PRÉCÉDENTES RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE.....	7
2 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE - LA FIABILITÉ DES COMPTES.....	8
2.1 L'exécution budgétaire	9
2.1.1 Les rattachements à l'exercice et les restes à réaliser en dépenses.....	9
2.1.2 Le provisionnement des risques.....	10
2.1.3 Les comptes de recettes à classer ou régulariser.....	10
2.1.4 Les taux d'exécution.....	11
2.2 La gestion des immobilisations.....	11
2.2.1 Les délibérations relatives aux amortissements.....	11
2.2.2 Les états d'inventaire comptable et d'actif.....	11
2.3 Les services publics industriels et commerciaux	12
2.3.1 L'administration des régies à la seule autonomie financière	12
2.3.2 Les remboursements de frais de personnel au budget principal	13
2.4 Les imputations comptables et les flux financiers entre budgets.....	13
2.5 Les documents d'information	13
3 LA SITUATION FINANCIÈRE.....	14
3.1 L'évolution des charges de gestion.....	15
3.1.1 Les charges de gestion du budget principal	15
3.1.2 Les produits de gestion du budget principal	17
3.2 La capacité d'autofinancement	18
3.2.1 Les excédents bruts de fonctionnement et d'exploitation.....	18
3.2.2 La CAF brute consolidée	20
3.2.3 La CAF nette du budget principal.....	21
3.3 La politique d'investissement	21
3.3.1 Le financement de l'investissement.....	21
3.3.2 L'endettement.....	23
3.3.3 La mobilisation du fonds de roulement	24
3.3.4 La trésorerie.....	25
4 L'AMÉNAGEMENT DE LA RÉSERVE FONCIÈRE DE SAÔNEOR.....	26
4.1 Le projet d'aménagement	26
4.1.1 Les opérations de la phase 1 quasiment achevées	27
4.1.2 Le démarrage anticipé de la phase 2.....	28
4.1.3 Les sociétés titulaires des mandats d'aménagement de la réserve foncière.....	28
4.2 La comptabilisation du stock	29
4.2.1 Des changements de méthode de comptabilisation	30

4.2.2	Une progression de la valeur du stock	30
4.2.3	Une superficie comptable difficile à appréhender	31
4.2.4	Le suivi des avances versées au mandataire	31
4.3	Un équilibre financier encore difficile à évaluer	32
4.3.1	Les plans de financement adoptés par l'assemblée délibérante	32
4.3.2	La consommation des crédits et les estimations de coût.....	33
4.3.3	Une répartition finale des différentes recettes qui ne peut pas encore être établie	35
4.3.4	Un premier bilan tendant vers l'équilibre, une vigilance à maintenir pour la phase 2 ...	37
4.4	Des investissements et projets connexes à l'aménagement de la réserve foncière SaôneOr.....	38
4.4.1	La réhabilitation de la station d'épuration de SaôneOr	38
4.4.2	La création d'un demi-diffuseur autoroutier.....	39
4.4.3	L'ouverture de la nouvelle desserte de SaôneOr	40
4.4.4	Le projet d'aménagement de l'ancien site de Nordéon	40
ANNEXES	41

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération du Grand Chalon à compter de l'exercice 2016. Outre le suivi des recommandations formulées lors du précédent contrôle, ses observations portent sur les domaines suivants :

La situation financière et la politique d'investissement

La chambre souligne l'important effort d'investissement opéré par le Grand Chalon, qui dépasse les 100 M€ de dépenses d'équipement entre 2016 et 2020.

La capacité brute d'autofinancement consolidée a augmenté entre 2017 et 2019. Après avoir été divisée par plus de deux entre 2016 et 2018, la capacité d'autofinancement nette du budget principal a augmenté entre 2018 et 2020, dans un contexte de progression de l'annuité en capital de la dette.

Afin de financer la politique d'investissement, l'encours de dette a augmenté de 25 % sur la période (dont 13,2 % pour les budgets hors services publics industriels et commerciaux) et le fonds de roulement a été fortement mobilisé (en moyenne - 33,5 % par an). Néanmoins, la capacité de désendettement consolidée reste mesurée (5,7 ans en 2020).

L'aménagement de la réserve foncière de SaôneOr

Depuis 2015, dans le cadre de son action en faveur du développement économique du territoire, le Grand Chalon a initié un projet d'aménagement majeur sur la réserve foncière de 111 hectares acquise en 2009 à l'entreprise Kodak au sein de la zone d'activité SaôneOr. La première phase d'aménagement s'est étendue de 2016 à 2021 et seuls 3,5 hectares restaient à commercialiser fin octobre 2021. Les travaux de la seconde phase, initialement prévus pour 2022-2028, ont débuté de manière anticipée en juillet 2021. Ces travaux sont gérés en régie par le Grand Chalon, avec l'accompagnement par un mandataire : la société d'économie mixte (SEM) Val de Bourgogne (phase 1), puis la société publique locale (SPL) Sud Bourgogne Aménagement (phase 2).

Si les résultats de la première phase tendent vers l'équilibre, la chambre invite le Grand Chalon à rester particulièrement vigilant sur l'équilibrage du projet d'aménagement de la réserve foncière de SaôneOr, au vu des enjeux financiers associés. En effet, des recettes complémentaires restent à trouver concernant la phase 2.

Par ailleurs, la chambre a relevé une instabilité des méthodes de comptabilisation du stock qui nuit à la lisibilité des inscriptions comptables liées à cette opération. En outre, elle remarque que les périmètres diffèrent de manière significative entre la comptabilité de stock et

les différents éléments de suivi qui lui ont été transmis. Dès lors, elle recommande au Grand Chalon de s'assurer de la cohérence de la valeur du stock avec les documents de cession et les plans cadastraux.

Enfin, la chambre a relevé plusieurs investissements et projets sur la zone d'activité de SaôneOr concomitants à l'aménagement de la réserve foncière, qui participent à l'action du Grand Chalon sur cette zone. Elle l'invite par conséquent à les prendre en compte lorsque le chiffrage global du projet d'aménagement de la réserve foncière sera présenté au conseil communautaire.

L'organisation et le fonctionnement interne

La chambre recommande au Grand Chalon de mettre en place, dès 2022, dans le cadre de sa gestion des ressources humaines, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) et de porter le temps de travail annuel de ses agents au niveau de l'obligation légale de 1 607 heures, en l'absence de mise en place de la journée dite « de solidarité ».

Concernant les services publics industriels et commerciaux (SPIC), la chambre observe que la communauté d'agglomération n'a pas mis en place de conseil d'exploitation ni nommé de directeur pour les régies de l'eau et de l'assainissement.

La fiabilité des comptes et l'information budgétaire et comptable

Le suivi budgétaire et comptable est globalement bien effectué au sein de la collectivité.

La chambre lui recommande toutefois de mettre fin à la pratique de réservation de crédits au travers des rattachements de charges et des restes à réaliser en dépenses. Il appartient au Grand Chalon de mettre en place des provisions dès l'apparition d'un risque de charges pesant sur l'EPCI.

Par ailleurs, la chambre note la contraction irrégulière de la refacturation du personnel mis à disposition entre la commune de Chalon-sur-Saône et le Grand Chalon, pratique déjà constatée lors de son précédent contrôle. Elle invite aussi le Grand Chalon à compléter ses délibérations relatives aux amortissements et à poursuivre le travail engagé avec le comptable pour réduire l'écart entre l'inventaire comptable et l'état de l'actif.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Appliquer dès le prochain exercice budgétaire les dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14 relatives aux rattachements et aux restes à réaliser en dépenses.

Recommandation n° 2 : Constituer des provisions dès l'apparition d'un risque de charges pesant sur l'EPCI en application des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT.

Recommandation n° 3 : Mettre en œuvre dès 2022 le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

Recommandation n° 4 : Adopter dès 2022 une délibération relative à la définition et l'organisation du temps de travail sur la base de 1 607 heures annuelles pour l'ensemble du personnel.

Recommandation n° 5 : Mettre un terme dès le prochain exercice budgétaire à la contraction irrégulière des remboursements réciproques du personnel mis à disposition avec la commune de Chalon-sur-Saône, conformément à l'article D. 5211-16 du CGCT.

Recommandation n° 6 : S'assurer de la cohérence de la comptabilité du stock avec les documents de cessions et plans cadastraux.

INTRODUCTION

Présentation de la communauté d'agglomération du Grand Chalon

La communauté de communes de Chalon-Val de Bourgogne a été créée le 1^{er} janvier 1994 par arrêté préfectoral du 21 décembre 1993. Cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI) regroupait 17 communes. Devenue communauté d'agglomération en 2001, le Grand Chalon est un EPCI regroupant 51 communes représentant 117 710 habitants¹. Sa ville centre, Chalon-sur-Saône, est la commune la plus peuplée du département de Saône-et-Loire (46 316 habitants) dont le chef-lieu est Mâcon (34 561 habitants).

Première agglomération du département de Saône-et-Loire, le Grand Chalon est au cœur d'un réseau routier, fluvial et ferroviaire de premier plan. Malgré cela, le taux de chômage de l'agglomération, au sens du recensement (données INSEE), de 13,1 % au dernier trimestre 2018, est supérieur à la moyenne nationale de 8,8 %. Au sens de Pôle emploi, le taux de chômage est passé de 9,1 % en 2014 à 6,8 % en 2020.

La communauté d'agglomération s'est lancée dans de grands projets de développement économique et industriel afin de conforter sa place comme site industriel majeur entre Paris et Lyon, tels que les travaux de la réserve foncière de SaôneOr, zone d'aménagement reconnue d'intérêt régional, ou encore le projet « *usinerie* », pôle d'ingénierie numérique qui devrait être inauguré au premier semestre 2022. Il accueillera les équipes de Nicéphore Cité, l'Institut Image Arts et Métiers Paris Tech, le Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM).

La procédure

La chambre a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération du Grand Chalon depuis l'exercice 2016.

Il a été ouvert le 29 avril 2021 par lettre de la présidente à l'ordonnateur en fonctions, Monsieur Sébastien Martin. En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle s'est tenu le 14 décembre 2021.

Lors de sa séance du 18 janvier 2022, la chambre a arrêté des observations provisoires transmises à Monsieur Sébastien Martin.

Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Au vu de l'ensemble des réponses reçues, la chambre, au cours de sa séance du 18 mai 2022, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

Par ailleurs, un contrôle conjoint de la communauté d'agglomération du Grand Chalon et de la commune de Chalon-sur-Saône, mené dans le cadre d'une enquête des juridictions financières sur le thème de l'intercommunalité a donné lieu à un rapport commun sur le fondement de l'article R. 243-5-1 du code des juridictions financières.

¹ Population totale au 1^{er} janvier 2021 (données INSEE)

1 LE SUIVI DES PRÉCÉDENTES RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE

Dans son précédent rapport d'observations définitives notifié le 26 octobre 2017, qui portait sur les exercices 2010 à 2015, la chambre avait formulé les recommandations suivantes :

- 1) En matière de gestion des ressources humaines, se doter d'outils de pilotage, d'un guide des procédures et d'un dispositif de contrôle interne ;
- 2) Ajuster le nombre des emplois budgétaires à la réalité des besoins de la collectivité ;
- 3) Instaurer une gestion électronique et informatisée du temps de travail des agents, des demandes de congés, de gestion des absences, astreintes et heures supplémentaires ;
- 4) Améliorer le suivi de la délégation de service public des transports en termes d'évaluation de la fréquentation et d'analyse des coûts.

Conformément à l'article L. 243-9 du code des juridictions financières, l'ordonnateur a présenté devant l'assemblée délibérante, lors de la séance du 13 décembre 2018, les actions entreprises à la suite de ce rapport.

Outils de pilotage, guide de procédure, contrôle interne en matière de ressources humaines

La communauté d'agglomération a précisé que différents outils de pilotage ont été mis en place concernant la masse salariale, le contrôle interne de la paie et des carrières, ainsi que la formalisation des procédures. En outre, au sein de la direction des ressources humaines, toutes les fonctions sensibles sont désormais couvertes par des binômes d'agents.

La chambre constate que cette recommandation a été partiellement mise en œuvre : des outils de pilotage ont été élaborés, mais un guide de procédure reste à rédiger. Les ressources mises à disposition des agents ont été développées.

Ajustement du nombre des emplois budgétaires

La communauté d'agglomération indique avoir engagé un travail de cartographie des métiers afin d'améliorer la gestion prévisionnelle des emplois et affiner le suivi des effectifs. Néanmoins, la chambre observe toujours des incohérences entre le nombre d'emplois permanents budgétaires et les effectifs pourvus en équivalents temps plein travaillé (ETPT). Entre 2016 et 2020, les écarts varient entre 120 et 150 emplois, soit environ 17 % des emplois budgétaires. La chambre constate que la recommandation n'a pas été mise en œuvre et invite la collectivité à poursuivre le travail entrepris.

Gestion électronique et informatisée du temps de travail des agents, des demandes de congés, de gestion des absences, astreintes et heures supplémentaires

La délibération du 13 décembre 2018 précise que « le Grand Chalon, en lien avec la ville de Chalon-sur-Saône, après avoir fiabilisé son système d'information ressources humaines sur le socle de base, travaille à une informatisation des demandes de congés et du suivi des absences ».

Le Grand Chalon a toutefois indiqué à la chambre que ce projet n'avait pu être mené à bien à ce jour, car « d'autres sujets ont dû être traités en priorité » (inclusion des travailleurs en situation de handicap, reclassement des agents, amélioration de la qualité de vie au travail, prévention des risques professionnels, gestion de la mutualisation notamment) en sus des « conséquences de dispositions gouvernementales (prélèvement à la source...) ainsi que la gestion depuis 18 mois de la crise sanitaire et d'une cyberattaque majeure. »

Concernant le temps de travail, la chambre observe qu'en l'absence de mise en œuvre de cette recommandation, le Grand Chalon n'est toujours pas en mesure de suivre de manière optimale les horaires effectués par les agents et que le régime d'indemnisation des heures supplémentaires n'est pas conforme à la réglementation. Elle l'invite donc à informatiser les demandes de congés et le suivi des absences, afin de faciliter la gestion quotidienne du personnel et de limiter les risques d'anomalies.

Suivi de la délégation de service public des transports

Cette recommandation a été mise en œuvre à la suite du déploiement de la billettique en novembre 2017 et de la délibération du conseil communautaire du 18 octobre 2018 relative à la délégation de service public pour l'exploitation du réseau de transports, qui prévoyait comme prestation attendue du nouveau délégataire « la production d'études, d'enquêtes, de tableaux de bord et d'outils de suivi du réseau ».

2 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE - LA FIABILITÉ DES COMPTES

La chambre a procédé à l'examen de l'information budgétaire et comptable à destination des élus et des citoyens, ainsi qu'à différents contrôles de fiabilité des comptes. Compte tenu de son importance dans le total de l'exécution des crédits (71 % des recettes de fonctionnement), la chambre s'est attachée essentiellement à l'analyse du budget principal, avec des points sur certains de ses sept budgets annexes.

2.1 L'exécution budgétaire

2.1.1 Les rattachements à l'exercice et les restes à réaliser en dépenses

Conformément à l'instruction budgétaire et comptable M.14, en section de fonctionnement, l'EPCI doit rattacher à l'exercice concerné « toutes les recettes et toutes les dépenses de fonctionnement qui ont donné lieu à service fait entre le 1er janvier et le 31 décembre de l'exercice, et pour lesquelles les pièces justificatives correspondantes n'ont pas encore été reçues ou émises à l'issue de la journée complémentaire ».

La chambre a vérifié la régularité des rattachements et des restes à réaliser (RAR) pour la seule section d'investissement. En section de fonctionnement, les RAR représentent moins de 1 % des crédits ouverts et n'influent pas sur le résultat.

- Les écritures de rattachements

Le rattachement des charges et des produits résulte du principe d'indépendance des exercices et s'applique uniquement à la section de fonctionnement. Il a pour objectif d'intégrer dans le résultat de l'exercice concerné les charges et les produits afférents : dépenses ayant fait l'objet de services faits et recettes correspondant à des droits acquis.

L'analyse de la chambre a porté sur l'exercice 2020. Sur les 44 % des produits rattachés (environ 2,3 M€) examinés, aucune anomalie n'a été relevée. En dépenses, le contrôle a porté sur 67 % du montant des charges rattachées (environ 3,5 M€ sur 5,2 M€). Près de la moitié de celles-ci (1,8 M€), soit 35 % de leur total, n'est pas régulièrement comptabilisée, car elle correspond à une pratique de provisionnement ou de réservation de crédits pour faire face à une éventuelle hausse de charges. Le Grand Chalon indique que cette pratique relève d'une approche prudente de l'évaluation des charges, mais reconnaît que le niveau des rattachements est parfois élevé.

La chambre relève que ces écritures ne respectent pas la réglementation lorsqu'elles ont pour objectif d'anticiper d'éventuels risques ou charges. En effet, les rattachements doivent concerner un passif certain dont il est nécessaire d'estimer le montant se rapportant à l'exercice. Les risques, eux, doivent être couverts par des provisions, car il s'agit de passifs dont l'échéance ou le montant sont incertains. Sur l'échantillonnage contrôlé, elles impactent négativement les réalisations de l'exercice à hauteur de 2 %.

- Les restes à réaliser de la section d'investissement

Selon l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les RAR de la section d'investissement correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. Ils sont pris en compte dans l'affectation du résultat.

Les RAR au montant supérieur à 80 000 € en recettes ont été examinés, soit 11 M€ sur 11,2 M€. En recettes, aucune irrégularité n'a été relevée. En dépenses, les RAR au montant supérieur à 100 000 € TTC ont été examinés, soit 3,8 M€ sur 10,6 M€. Certains RAR relatifs à des marchés publics sont inscrits alors que la procédure est seulement en phase de consultation. L'engagement juridique définitif n'est pas établi. Ainsi, 30 % du montant des RAR de

l'échantillon ne sont pas conformes, ce qui représente 11 % de leur montant total. En 2020, l'impact sur les résultats cumulés de la section d'investissement est toutefois limité.

Recommandation n° 1 : Appliquer dès le prochain exercice budgétaire les dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14 relatives aux rattachements et aux restes à réaliser en dépenses.

2.1.2 Le provisionnement des risques

L'article L. 2321-2 alinéa 29 du CGCT précise que les dotations aux provisions constituent des dépenses obligatoires. En application de l'article R. 2321-2 du même code, doivent être constituées des provisions dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre l'EPCI, dès l'ouverture d'une procédure collective à l'encontre d'un organisme pour lequel l'EPCI a apporté une garantie d'emprunt, avance de trésorerie, participation en capital ou un prêt et lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis, malgré les diligences effectuées par le comptable. La loi n° 2014-58 du 27 juillet 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ajoute à cette liste la couverture du risque lié aux emprunts structurés. En dehors de ces cas, le Grand Chalon peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré.

La chambre relève que la communauté d'agglomération n'a pas mis en place de provisions dans le cadre d'un contentieux indemnitaire avec le conseil départemental de Saône-et-Loire. Le montant du litige, près de 600 000 €, a été inscrit en restes à réaliser de la section d'investissement, ce qui n'est pas conforme à la réglementation.

Par ailleurs, le Grand Chalon permet à ses agents de monétiser les jours épargnés sur le compte d'épargne-temps (CET). Il serait de bonne gestion de mettre en place une provision pour charges liées à la mise en œuvre du CET, comme le préconise l'instruction budgétaire et comptable M14, dans la mesure où la monétisation de ces jours peut constituer un risque financier pour l'EPCI.

La constatation des risques pouvant affecter financièrement l'EPCI relève des principes de prudence et de sincérité des comptes. Elle permet de traduire dans les comptes l'existence de dépenses futures qu'un événement rend probable. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur s'engage à constater des provisions pour charges liées à la mise en œuvre du CET.

Recommandation n° 2 : Constituer des provisions dès l'apparition d'un risque de charges pesant sur l'EPCI en application des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT.

2.1.3 Les comptes de recettes à classer ou régulariser

Le compte 471 (recettes à classer ou régulariser) doit être apuré au plus tard en fin d'exercice comme le prévoient les instructions budgétaires et comptables M14 et M4. Or, son solde apparaît parfois élevé au regard des produits de gestion. La chambre invite le Grand Chalon à veiller à régulariser les comptes 471 à chaque fin d'exercice.

2.1.4 Les taux d'exécution

Les prévisions budgétaires de la section de fonctionnement n'appellent pas d'observations particulières. Les taux d'exécution varient sur la période entre 93 et 97 % en dépenses, y compris les restes à réaliser, et entre 96 et 102 % en recettes.

En revanche, au cours de la période sous revue, les taux d'exécution des prévisions budgétaires de la section d'investissement du budget principal hors restes à réaliser ne dépassent pas 65 % en dépenses et 63 % en recettes. L'intégration des restes à réaliser améliore ces pourcentages qui varient respectivement entre 78 et 93 % pour les dépenses et entre 59 et 100 % pour les recettes.

Il est à noter que les crédits non employés au titre des crédits de paiement (CP) ouverts à l'appui des autorisations de programme (AP) votées ne font pas l'objet d'inscriptions en RAR. Le Grand Chalons pourrait améliorer ces taux d'exécution en gérant l'ensemble de ses projets pluriannuels en AP/CP. Actuellement, seuls le sont les projets de grande envergure.

2.2 La gestion des immobilisations

2.2.1 Les délibérations relatives aux amortissements

Certains amortissements sont pratiqués sans délibération corrélative. Il s'agit des subventions d'équipement servant à financer des projets d'intérêt national, des biens immobiliers ou des installations, ainsi que les immobilisations relatives au plan local d'urbanisme (PLU).

Concernant les subventions d'équipement versées, la durée d'amortissement est encadrée par l'article R. 2321-1 du CGCT. La distinction entre les subventions destinées à des personnes privées et celles destinées à des personnes publiques a été supprimée par le décret n° 2011-1951 du 23 décembre 2011 relatif aux durées d'amortissement des subventions d'équipement versées par les communes. Pour ces deux catégories, la durée maximale est désormais limitée à cinq ans, contre 10 ans pour les secondes auparavant. Le Grand Chalons n'a pas pris en compte cette modification. La chambre invite la communauté d'agglomération à compléter ses délibérations relatives aux amortissements dans les meilleurs délais.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur s'engage à mettre en conformité les délibérations relatives à ses amortissements dans la perspective du passage à la nomenclature budgétaire et comptable M57.

2.2.2 Les états d'inventaire comptable et d'actif

L'ordonnateur est chargé du recensement physique des biens dans un état d'inventaire comptable. L'enregistrement des immobilisations à l'actif du bilan est effectué par le comptable. Il permet de justifier les soldes de la balance des comptes d'immobilisations.

2.2.2.1 Des immobilisations incorporelles et des subventions versées à sortir de l'inventaire

L'instruction budgétaire et comptable M14 prévoit que les frais de recherche et développement (compte 2032), d'insertion (compte 2033) et les subventions d'équipement versées (chapitre 204) entièrement amortis sont sortis du bilan par opération d'ordre non budgétaire après accord de l'ordonnateur. Il en est de même pour les frais d'études (compte 2031) lorsqu'ils ne sont pas suivis de travaux. Dans le cas contraire, ces derniers doivent être transférés par opération d'ordre budgétaire au compte d'immobilisation en cours lors du lancement des travaux. L'ordonnateur doit apurer son inventaire comptable en conséquence.

L'état d'inventaire élaboré par le Grand Chalon au 31 décembre 2020 pour son budget principal contient près de 4 M€ d'immobilisations qui nécessiteraient d'être sorties de son inventaire.

2.2.2.2 Des états non concordants

La chambre s'est attachée à rapprocher les états d'inventaire et d'actif au 31 décembre 2020 pour le budget principal et le budget annexe « Assainissement ».

Bien que les valeurs brutes des immobilisations de chacun de ces documents soient proches, des écarts restent observés au sein des comptes.

Les montants cumulés des amortissements ne correspondent pas aux soldes créditeurs du compte 28 (amortissement des immobilisations) du compte de gestion. Si l'inventaire présente une valeur des amortissements de l'année en cohérence avec les opérations comptables, il en va différemment au niveau de l'actif.

Au final, la valeur nette comptable des biens de chacun des états diffère des montants issus des comptes de gestion.

L'ordonnateur a constaté ces écarts et indique mener un travail d'ajustement avec le comptable. La chambre encourage le Grand Chalon à poursuivre cette action qui contribuera à améliorer la fiabilité de l'évaluation financière de son patrimoine.

2.3 Les services publics industriels et commerciaux

Les activités liées aux transports urbains, à l'eau, l'assainissement, l'aérodrome et le port de plaisance constituent des services publics industriels et commerciaux (SPIC).

2.3.1 L'administration des régies à la seule autonomie financière

La gestion en partie directe de l'eau et de l'assainissement a conduit la communauté d'agglomération à créer, pour ces deux compétences, des régies dotées de la seule autonomie financière. L'article L. 2221-14 du CGCT applicable aux EPCI par renvoi de son article L. 1412-1 prévoit que ces régies sont administrées par un conseil d'exploitation et un directeur, sous l'autorité du président de la communauté d'agglomération et de l'assemblée délibérante.

Les régies de l'eau et de l'assainissement fonctionnent sans conseil d'exploitation ni directeur. La chambre invite le Grand Chalons à se conformer aux dispositifs administratifs prévus pour la gestion des SPIC disposant de la seule autonomie financière.

2.3.2 Les remboursements de frais de personnel au budget principal

Les agents des services supports du Grand Chalons contribuent au fonctionnement des missions assurées par les SPIC transports urbains, eau et assainissement. Le budget principal ne pouvant prendre en charge des dépenses relevant de la gestion de SPIC, hors circonstances limitativement énumérées par la réglementation (article L. 2224-2 du CGCT), des frais de personnel sont facturés par le budget principal aux budgets annexes correspondants. Toutefois, ils sont plafonnés aux crédits inscrits à ces derniers. Leur déplafonnement permettrait de refléter précisément le niveau de dépense constaté.

2.4 Les imputations comptables et les flux financiers entre budgets

Des anomalies ont été constatées concernant la comptabilisation de dépenses ou de recettes entre budgets ou avec des structures externes. Si elles ne modifient pas les inscriptions au niveau des chapitres, elles ne facilitent pas la lecture des comptes.

Les opérations entre budgets doivent être inscrites aux articles budgétaires s'agissant de remboursements de frais de personnel, de charges à caractère général, de subventions d'équipements versées ou de créances et dettes entre les budgets. Ces opérations doivent être isolées de celles retraçant les liens avec des structures externes à l'EPCI. Enfin, elles doivent être équilibrées, ce qui n'est pas toujours le cas. Bien que les écarts soient faibles, les frais généraux facturés par le budget principal aux budgets annexes ne sont pas concordants, pour aucun des exercices sous revue.

2.5 Les documents d'information

Le Grand Chalons s'est doté de différents outils, comme le plan pluriannuel d'investissement (PPI), visant à fiabiliser les prévisions budgétaires et piloter les investissements dans une logique pluriannuelle.

Néanmoins, le Grand Chalons doit veiller à élaborer un rapport d'orientations budgétaires conforme aux dispositions des articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT, notamment en termes de prospective, de chiffrage et de financement des projets pluriannuels, de dette, d'éléments relatifs aux effectifs, à la rémunération des agents et au temps de travail.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La chambre observe que le suivi budgétaire et comptable est globalement bien effectué au sein de la collectivité.

Le travail de mise en conformité de l'état d'inventaire avec l'état de l'actif doit être poursuivi.

Le Grand Chalon doit veiller au strict respect de la réglementation concernant les charges rattachées et les dépenses d'équipement inscrites en restes à réaliser.

La chambre lui recommande de constituer des provisions pour les passifs dont l'échéance ou le montant sont incertains.

Enfin, elle invite le Grand Chalon à mettre en place un conseil d'exploitation pour les régies eau et assainissement.

3 LA SITUATION FINANCIÈRE

La méthodologie de l'analyse financière s'appuie sur le logiciel des juridictions financières « ANAFI ». Ce dernier retranche les atténuations de charges des dépenses et les atténuations de produits des recettes afin de présenter des soldes nets.

L'analyse de la situation financière du Grand Chalon a porté sur les exercices 2016 et suivants². Elle a été réalisée à partir des données du budget principal (71 % des dépenses et recettes de fonctionnement et 50 % des dépenses et recettes d'investissement) et des sept budgets annexes, dont le tableau n° 2 reprend les principaux montants pour 2020.

Tableau n° 1 : Dépenses et recettes de fonctionnement et d'investissement par budget en 2020

en €	Budget principal	Transports urbains	Port de plaisance	Location d'immeubles	Eaux	Assainissement	Aménagement économique	Aérodrome	TOTAL
Nomenclature	M14	M4	M4	M14	M49	M49	M14	M4	
Dépenses de fonctionnement	86 836 784	10 799 342	34 616	828 335	3 892 659	5 234 938	14 938 439	205 908	122 771 020
Recettes de fonctionnement	90 113 989	11 423 489	44 233	850 989	4 352 453	5 507 700	14 703 894	200 015	127 196 763
Dépenses d'investissement	27 230 886	976 452	130 224	2 999 888	3 176 162	4 689 538	13 913 185	89 756	53 206 090
Recettes d'investissement	23 641 426	1 259 697	129 906	930 282	2 312 852	6 585 133	13 456 432	41 232	48 356 960

Source : compte administratif 2020

² Le précédent rapport d'observations définitives de la chambre, notifié le 26 octobre 2017, portait sur la période 2011-2015.

3.1 L'évolution des charges de gestion

Au niveau consolidé, les dépenses ont augmenté plus rapidement que les recettes sur la période (+ 2,1 % par an en moyenne contre + 1,6 %). En 2020, elles s'établissent respectivement à 120,1 M€ et 124,6 M€. Ce constat concerne aussi le budget principal, où les charges de gestion ont augmenté de + 0,8 % par an en moyenne, contre + 0,4 % pour les produits.

Les développements sur les charges et produits de gestion ci-après portent sur le budget principal ; les principales caractéristiques des dépenses et recettes des budgets annexes sont étudiées par la suite.

3.1.1 Les charges de gestion du budget principal

Sur la période contrôlée, les charges de gestion du budget principal ont augmenté de 2,4 M€ entre 2016 et 2019, avant de reculer de 0,6 M€ en 2020. Elles représentent 57,4 M€ en 2020, contre 55,6 M€ en 2016, soit + 0,8 % par an en moyenne. Elles sont principalement composées des charges de personnel (57,8 % en moyenne sur la période), des charges à caractère général (21,6 %), des subventions de fonctionnement versées (11 %) et de la contribution au syndicat mixte d'études et de traitement des déchets (SMET 71) : 5,4 %.

3.1.1.1 Les charges de personnel

Les charges de personnel sont restées relativement stables sur la période (32,9 M€ en moyenne, soit 56,7 % des charges courantes), bien que leur composition ait évolué. Les dépenses liées au personnel externe ont augmenté de 1,2 M€ (+ 34,1 %) entre 2016 et 2020, alors que les charges liées à la rémunération du personnel interne ont diminué de 1,2 M€ (- 3,6 %) entre 2018 et 2020. Les charges de personnel externe ont atteint 14,5 % des charges de personnel en 2020, alors que cette proportion n'était que de 10,8 % en 2016. La baisse des charges liées à la rémunération totale du personnel interne résulte en premier lieu de celle de la rémunération des personnels non titulaires (- 21,4 %), qui ne représente plus que 13,7 % de la rémunération des agents en 2020, contre 16,8 % en 2016.

Néanmoins, le régime indemnitaire moyen accordé par agent a augmenté de 4,5 % par rapport à 2016. La mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) pourrait constituer pour le Grand Chalon un levier managérial.

Recommandation n° 3 : Mettre en œuvre dès 2022 le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

Par ailleurs, l'EPCI n'a pas appliqué la réglementation relative à la mise en place de la journée de solidarité instaurée par la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004. La durée annuelle du temps de travail des agents du Grand Chalons est ainsi de 1 600 heures au lieu de 1 607 heures.

Recommandation n° 4 : Adopter dès 2022 une délibération relative à la définition et l'organisation du temps de travail sur la base de 1 607 heures annuelles pour l'ensemble du personnel.

La chambre remarque que les dépenses liées à la refacturation du personnel mis à disposition entre la commune de Chalons-sur-Saône et le Grand Chalons dans le cadre de la mutualisation ont fait l'objet d'une compensation, alors que ces dépenses auraient dû donner lieu à une facturation réciproque, tout comme les flux liés à la politique de mobilité interne entre les deux collectivités. Il n'est pas possible, au travers de la seule lecture des comptes, de connaître les montants correspondant pour chaque exercice à la mise à disposition de personnel par chaque entité au profit de l'autre. La chambre observe que cette pratique n'a pas permis une information exhaustive de l'assemblée délibérante et rappelle l'importance de la non-contraction des dépenses et des recettes, qui seule permet de respecter le principe de l'universalité budgétaire.

La chambre prend acte de la délibération du 13 décembre 2017 adoptée par le conseil communautaire afin de régulariser cette situation, déjà constatée lors du précédent rapport d'observations définitives de la chambre, mais constate que ce changement de méthode de comptabilisation n'est toujours pas effectif. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que les crédits nécessaires ont été inscrits au budget primitif 2022 pour régulariser cette situation.

Recommandation n° 5 : Mettre un terme dès le prochain exercice budgétaire à la contraction irrégulière des remboursements réciproques du personnel mis à disposition avec la commune de Chalons-sur-Saône, conformément à l'article D. 5211-16 du CGCT.

3.1.1.2 Les autres charges de gestion

Les subventions de fonctionnement ont fortement augmenté en 2019, soit + 1,9 M€ par rapport à 2018 pour atteindre 7,5 M€ en 2019, et ont été maintenues à 7,2 M€ en 2020. Toutefois, ces montants incluent celles versées à l'« *Ecole Média Art* » (1,15 M€ en 2019 et 1,35 M€ en 2020), suite à la transformation du service concerné en régie autonome personnalisée par délibération du 18 octobre 2018. La majeure partie de cette hausse des subventions ne constitue donc pas une dépense nouvelle puisqu'elle est censée minimiser d'autant les charges du budget principal.

Entre 2016 et 2019, les charges à caractère général ont augmenté de 0,8 M€ (+ 6,6 %) pour atteindre 12,7 M€, principalement en raison d'une hausse des charges liées aux contrats de prestations de services, qui sont passées de 4 M€ à 4,6 M€ en quatre ans. En 2020, ces charges ont diminué de 0,9 M€ dans le cadre de la crise sanitaire (frais de déplacements et de mission divisés par plus de deux, recul d'un tiers des frais de locations et charges de copropriété principalement).

En revanche, la crise sanitaire a aussi entraîné des dépenses supplémentaires. Par délibération du 15 décembre 2020, le Grand Chalons a ainsi choisi de procéder à l'étalement sur cinq ans des dépenses prises en charge par la communauté d'agglomération sur la période du 24 mars 2020 au 31 octobre 2020 (0,6 M€), en conformité avec la circulaire du 24 août 2020 portant sur le traitement budgétaire et comptable des dépenses des collectivités territoriales, des groupements et de leurs établissements publics liées à la gestion de la crise sanitaire. Cette mesure vise à étaler la charge des dépenses directement liées à la gestion de la crise sanitaire afin d'atténuer leur effet sur la section de fonctionnement.

3.1.2 Les produits de gestion du budget principal

Les produits de gestion du budget principal ont diminué de 1,8 M€ entre 2016 et 2018, avant de remonter de 2,8 M€ entre 2018 et 2020. Ils s'élèvent à 70 M€ en 2020, contre 69 M€ en 2016, soit en moyenne + 0,4 % par an sur la période. Ils sont principalement composés des ressources fiscales (61,6 %), des ressources institutionnelles (29,2 %) et des ressources d'exploitation (8,3 %).

Entre 2016 et 2017, les ressources fiscales ont chuté de 2,4 M€ dans le contexte d'élargissement de la communauté d'agglomération, sous l'effet cumulé de la hausse des attributions de compensation reversées (+ 0,6 M€), de la baisse de la contribution nette du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) (- 0,5 M€) et du recul des ressources fiscales propres (- 1,2 M€). Cette évolution est à mettre en regard du montant important de recettes fiscales exceptionnelles perçues en 2016 (2 M€).

Depuis 2017, les ressources fiscales ont augmenté sur chaque exercice, jusqu'à 44,6 M€ en 2020, soit + 4 M€ en quatre ans. Parmi les ressources fiscales propres, cette dynamique repose principalement sur les produits de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE, + 2,4 M€, soit + 30,1 %, dont + 1,8 M€ entre 2019 et 2020), de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER + 0,1 M€, soit + 21,0 %) et des taxes foncières et d'habitation (+ 0,9 M€, soit + 2,8 %).

Les taux de fiscalité n'ont pas été modifiés par l'établissement sur l'ensemble de la période contrôlée. En 2021, ils s'élèvent à 25,54 % pour la cotisation foncière des entreprises (CFE), 2 % pour la taxe sur le foncier bâti, 2,1 % pour la taxe sur le foncier non bâti et 9,87 % pour la taxe d'habitation, réglementairement gelée à son niveau de 2019.

Les évolutions des ressources fiscales propres découlent donc d'un effet base. Ainsi, la base d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties est passée de 139,5 M€ en 2016 à 157,1 M€ en 2020 et celle de la CFE de 54,5 M€ en 2016 à 56,6 M€ en 2020. Similairement, la base prévisionnelle de la taxe d'habitation pour 2020 était évaluée à 161,2 M€, contre 144,8 M€ en 2016. En 2021, sa base hors résidences principales et locaux vacants n'est plus que de 7,2 M€.

Par ailleurs, le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) a augmenté sur l'ensemble de la période, jusqu'à 13,1 M€ (+ 0,8 M€).

Les ressources institutionnelles ont été marquées par le recul de la dotation globale de fonctionnement (DGF), qui s'élève à 10,6 M€ en 2021, alors qu'elle était de près de 12 M€ en 2016. Si leur montant total est resté stable à 20,1 M€ en moyenne, cela n'est dû qu'à la

compensation des exonérations de taxe d'habitation décidées par la loi, qui a augmenté de 0,5 M€ entre 2016 et 2020. Le montant des participations d'autres institutions est stable autour de 7 M€ par an (caisse d'allocations familiales, État, région).

En outre, les ressources d'exploitation ont augmenté de près de 1 M€ entre 2016 et 2019. En 2019, elles ont atteint 6,4 M€ et se décomposent en produits des travaux, études et prestations de services (54,1 %), des mises à disposition de personnel et remboursement de frais (30,9 %), ainsi que des revenus locatifs et des redevances (12,4 %).

En 2020, les ressources d'exploitation ont été marquées par une chute importante (- 1,2 M€, soit - 18,7 %), en lien principalement avec la fermeture d'équipements dans le cadre de la crise sanitaire. Les redevances à caractère sportif ont été divisées par plus de 3,5 (- 0,7 M€) et les redevances et droits des services à caractère social ont reculé de 23,5 % (- 0,3 M€).

3.2 La capacité d'autofinancement

3.2.1 Les excédents bruts de fonctionnement et d'exploitation

Tableau n° 2 : Excédent brut d'exploitation (EBE) ou de fonctionnement (EBF) par budget

en €		2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Budget principal	EBF	13 396 297 €	10 895 896 €	10 551 128 €	11 454 666 €	12 636 790 €	-1,4 %
	% des produits de gestion	19,4 %	16,1 %	15,7 %	16,5 %	18,0 %	
Transports urbains	EBE	1 069 585 €	1 059 999 €	1 117 051 €	2 088 473 €	1 785 113 €	13,7 %
	% du produit total	11,1 %	10,6 %	11,1 %	21,1 %	18,6 %	
Port de plaisance	EBE	32 000 €	32 499 €	37 500 €	40 001 €	40 000 €	5,7 %
	% du produit total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	0,0 %	
Location d'immeubles	EBF	318 018 €	304 401 €	310 091 €	263 366 €	407 472 €	6,4 %
	% des produits de gestion	91,5 %	88,1 %	89,7 %	76,0 %	77,1 %	
Eaux	EBE	983 700 €	1 611 655 €	1 334 989 €	1 849 934 €	1 817 222 €	16,6 %
	% du produit total	46,7 %	52,4 %	44,7 %	51,5 %	49,9 %	
Assainissement	EBE	1 220 655 €	1 992 393 €	1 130 392 €	1 698 854 €	2 021 761 €	13,4 %
	% du produit total	28,7 %	34,5 %	21,5 %	32,5 %	44,1 %	
Aménagement économique	EBF	-5 136 €	50 895 €	1 289 679 €	493 258 €	309 192 €	N.A.
	% des produits de gestion	N.A.	95,0 %	99,9 %	98,0 %	100,0 %	
Aérodrome	EBE	-221 595 €	-39 283 €	32 601 €	17 095 €	25 500 €	N.A.
	% du produit total	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	
Total		14 465 882 €	15 908 455 €	15 803 431 €	17 905 647 €	19 043 050 €	7,1 %

Source : logiciel ANAFI

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) du budget principal, entendu comme la différence entre les produits et les charges de gestion, a été caractérisé par des dynamiques distinctes sur deux sous-périodes. Il a d'abord baissé entre 2016 et 2018, sous l'influence de l'augmentation des charges de gestion (+ 1,1 M€), alors que la fiscalité diminuait (- 1,8 M€) ; l'année 2016 ayant également été marquée par des recettes fiscales exceptionnelles (2 M€). Il a ensuite augmenté en 2019 et 2020, principalement porté par le dynamisme des ressources

fiscales propres (+ 3,4 M€), sans toutefois atteindre son niveau de début de période (- 0,8 M€ entre 2016 et 2020, soit - 5,7 %).

Une partie de cette baisse peut être imputée aux évolutions des ressources institutionnelles, avec notamment la diminution de 1,2 M€ de la DGF (- 2,7 % par an), même si les participations (+ 0,4 % par an) et la compensation au titre des exonérations de taxe d'habitation (+ 0,5 M€) ont légèrement augmenté.

En revanche, les ressources d'exploitation du budget annexe Locations immobilières ont été marquées par une grande stabilité, environ 350 000 € sur chaque exercice. Les charges à caractère général étant, à l'exception de 58 000 € de créances éteintes inscrites en 2020, les seules charges de gestion imputées sur ce budget annexe (50 000 € entre 2019 et 2020), l'excédent brut de fonctionnement dégagé est confortable à un niveau dépassant 83,7 % des produits de gestion sur la période.

Concernant le budget annexe Aménagements économiques, créé pour retracer l'intégralité des dépenses et des recettes des opérations d'aménagement, répondre aux obligations fiscales associées à de telles opérations et tenir une comptabilité de stock de terrains spécifiques, l'EBF est assimilable aux ressources institutionnelles obtenues (région, fonds européens, État) et donc très fluctuant (0,3 M€ en 2020 contre 1,3 M€ en 2018 du fait d'une participation de la région à hauteur de 1,2 M€).

Enfin, sur les budgets annexes liés à un service public à caractère industriel et commercial, l'excédent brut d'exploitation (EBE) a suivi une tendance haussière, contribuant à l'amélioration des données consolidées. Sur les budgets annexes transports urbains, assainissement et eaux, l'EBE a été multiplié par plus de 1,6 et a atteint sur chacun en moyenne 1,5 M€ par an. Pour le budget transport, la principale ressource résulte du versement mobilité (9,7 M€ par an) et la principale charge correspond aux subventions d'exploitation (9,7 M€ entre 2016 et 2018, puis 8,9 M€ en 2019 et 2020). Pour les budgets assainissement et eau, les principales ressources d'exploitation découlent respectivement des recettes de vente d'eau (2,9 M€) et de la redevance d'assainissement collectif et de la modernisation des réseaux de collecte (3,9 M€), avec des dépenses liées aux consommations intermédiaires (2,3 M€ et 0,8 M€) et au personnel (1,2 M€ et 0,7 M€).

Ainsi, au niveau consolidé, le résultat tous budgets a diminué de 12,5 % entre 2016, année marquée par des recettes fiscales exceptionnelles, et 2018 avant de croître en 2019 (+ 1,5 M€, soit + 16,2 %). Cette hausse a été confirmée en 2020 (+ 0,2 M€), malgré un résultat plus limité en fin d'exercice, en raison de reports importants. Ainsi, le résultat consolidé après reports s'établit à 11,1 M€ en 2020, soit 8,9 % des recettes consolidées.

3.2.2 La CAF brute consolidée

Tableau n° 3 : Capacité d'autofinancement brute par budget

en €		2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Budget principal	CAF brute	11 389 269 €	9 096 247 €	8 720 475 €	9 728 154 €	10 169 272 €	-2,8 %
	% des produits de gestion	16,5 %	13,5 %	13,0 %	14,0 %	14,5 %	
Transports urbains	CAF brute	1 075 477 €	1 013 940 €	1 071 632 €	1 937 451 €	1 651 591 €	11,3 %
	% du produit total	11,2 %	10,2 %	10,6 %	19,6 %	17,2 %	
Port de plaisance	CAF brute	32 000 €	32 499 €	37 500 €	40 001 €	40 000 €	5,7 %
	% du produit total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	0,0 %	
Location d'immeubles	CAF brute	315 827 €	309 831 €	308 866 €	252 347 €	391 745 €	5,5 %
	% des produits de gestion	90,8 %	89,6 %	89,4 %	72,9 %	74,1 %	
Eaux	CAF brute	940 060 €	1 198 159 €	1 225 538 €	1 944 698 €	1 831 405 €	18,1 %
	% du produit total	44,6 %	39,0 %	41,0 %	54,1 %	50,3 %	
Assainissement	CAF brute	1 113 409 €	2 083 306 €	970 615 €	1 608 766 €	1 914 229 €	14,5 %
	% du produit total	26,2 %	36,0 %	18,5 %	30,7 %	41,7 %	
Aménagement économique	CAF brute	-1 220 €	326 168 €	1 747 168 €	815 192 €	-234 544 €	N.A.
	% des produits de gestion	N.A.	609,0 %	135,4 %	161,9 %	-75,9 %	
Aérodrome	CAF brute	-35 945 €	-39 283 €	38 119 €	18 095 €	25 762 €	N.A.
	% du produit total	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	
Tout budget	CAF brute totale	14 828 878 €	14 020 867 €	14 119 913 €	16 344 705 €	15 789 459 €	1,6 %

Source : logiciel ANAFI

Au niveau consolidé, la capacité d'autofinancement (CAF) brute³ a augmenté de 1,6 % par an en moyenne, alors qu'elle a diminué de 2,8 % par an pour le budget principal. Cette augmentation au niveau global a reposé sur le dynamisme des budgets annexes M4, dont la CAF brute est très proche de l'excédent brut d'exploitation.

La CAF brute des budgets M14 a suivi une trajectoire moins dynamique. D'une part, celle du budget principal a diminué de 2,7 M€ entre 2016 et 2018, en lien avec les recettes fiscales exceptionnelles de 2016, avant de remonter en 2020 à 10,2 M€. La forte progression des dotations aux amortissements (+ 6,5 % par an en moyenne) a conduit à diviser par près de deux le résultat de fonctionnement ; dynamique que l'on retrouve au niveau consolidé. D'autre part, la CAF brute du budget annexe Aménagements économiques a été négative en 2020 (- 0,2 M€) sous l'effet d'un solde négatif des opérations d'aménagements de terrains (- 0,6 M€), ce qui s'explique par la poursuite des dépenses d'aménagement sur la zone SaôneOr qui ne sont pas encore totalement couvertes par les produits des cessions.

³ La capacité d'autofinancement (CAF) brute correspond à l'épargne dégagée par l'activité courante de la collectivité sur un exercice. La CAF brute moins l'amortissement du capital de la dette constitue la CAF nette, indicateur de gestion qui mesure, exercice après exercice, la capacité de la collectivité à dégager au niveau de son fonctionnement des ressources propres pour financer ses dépenses d'équipement, une fois ses dettes remboursées.

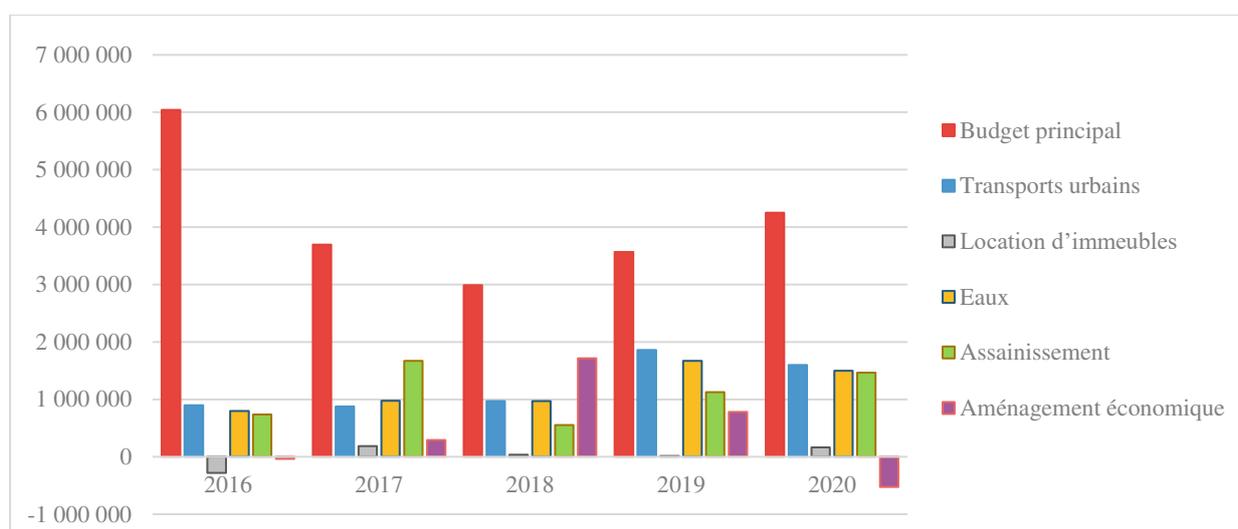
3.2.3 La CAF nette du budget principal

La CAF du budget principal a été divisée par plus de deux entre 2016 et 2018, en conséquence des fluctuations de la CAF brute, des recettes fiscales exceptionnelles perçues en 2016 et d'une augmentation de l'annuité en capital de la dette sur la période (+ 10,7 %). Entre 2018 et 2020, elle a augmenté de 42,3 %.

Sur le budget annexe Aménagements économiques, l'augmentation de l'annuité en capital de la dette en 2020 (+ 260 000 €), liée au remboursement d'un emprunt *in fine* souscrit auprès de la Banque populaire en décembre 2016, qui s'ajoute à la chute de la CAF brute, rend la CAF nette ponctuellement négative à hauteur d'environ - 0,5 M€.

La CAF nette des budgets annexes des services publics industriels et commerciaux s'est accrue sur la période, pour atteindre près de 1,5 M€ en 2020 sur chacun des budgets transports urbains, eaux et assainissement, contre 0,8 M€ en moyenne en 2016.

Graphique n° 1 : CAF nette par budget (en €)



Source : CRC, d'après les comptes de gestion

3.3 La politique d'investissement

3.3.1 Le financement de l'investissement

L'effort d'investissement important du Grand Chalon sur la période contrôlée transparait à travers des montants élevés de dépenses et de subventions d'équipement. Ainsi, les dépenses d'équipement du budget principal ont représenté en cumulé 49,9 M€, avec un montant annuel multiplié par près de trois entre 2016 et 2020. Similairement, les dépenses d'équipement des budgets annexes s'élèvent, entre 2016 et 2020, à 14,1 M€ pour le budget annexe Locations immobilières, 15,3 M€ pour le budget annexe Assainissement,

13,5 M€ pour le budget annexe Eaux et à 5,2 M€ pour le budget annexe Transports urbains, en plus de 6 M€ de dépenses directes d'aménagement sur le budget annexe Aménagements économiques. Cela représente en cumulé plus de 100 M€ de dépenses d'équipement entre 2016 et 2020, auxquels s'ajoutent 22,8 M€ de subventions d'équipement sur le budget principal, avec une montée en puissance sur la période ; les immobilisations en cours sur le budget principal ont été multipliées par près de trois.

Sur le budget principal, le financement propre disponible⁴ a représenté 73 % des dépenses d'équipement, notamment grâce à une recherche efficace de recettes d'investissement hors emprunts, multipliées par plus de trois entre 2016 et 2020, pour un montant cumulé de 15,9 M€. Le besoin de financement⁵ des dépenses d'investissement s'est élevé pour le budget principal à plus de 36 M€ sur la période, financé par plus de 30 M€ d'emprunts nouveaux et une mobilisation du fonds de roulement net global de plus de 5,7 M€.

Sur le budget annexe Locations immobilières, le financement propre disponible n'a permis de financer qu'une proportion limitée des investissements (42,7 %). Or, son financement propre disponible repose à 98,2 % sur les subventions d'investissement reçues. La CAF est résiduelle au regard du niveau des dépenses d'équipement. Cela conduit chaque année à la souscription de nouveaux emprunts (5 M€ au cumulé, dont 3 M€ en 2017) et à mobiliser le fonds de roulement net global (- 2,6 M€ en cumulé). La chambre relève d'ailleurs qu'aucune subvention d'investissement n'a été inscrite en 2020 sur ce budget annexe (contre jusqu'à 3 M€ en 2017).

Sur le budget annexe Aménagements économiques, avec une CAF nette fluctuante (de - 0,5 M€ en 2020 à 1,7 M€ en 2018) et en l'absence de recettes d'investissement hors emprunt, 4,9 M€ d'achats de terrains, biens et produits, de participations financières et d'autres dettes et cautionnements ont été financés par de nouveaux emprunts (46,7 %), par la CAF nette (45,3 %) et par une mobilisation du fonds de roulement net global (9,2 %).

Concernant le budget annexe Transports urbains, le fonds de roulement a au contraire été reconstitué à hauteur de 2 M€ entre 2016 et 2020, sous l'influence d'une CAF nette cumulée de 6,2 M€, alors que les dépenses d'équipement s'élevaient à 5,2 M€.

Concernant le budget annexe Assainissement, le financement propre disponible a permis de financer 60,2 % des dépenses d'équipement sur la période, le reste étant financé par de nouveaux emprunts (5,7 M€ dont 3,8 M€ en 2020) et une mobilisation du fonds de roulement net global à hauteur de 0,5 M€.

Concernant le budget annexe Eaux, le financement propre disponible représente 52,6 % des dépenses d'équipement. Le besoin de financement a été satisfait par 8,2 M€ de nouveaux emprunts, reconstituant le fonds de roulement à hauteur de 1,7 M€.

⁴ Le financement propre disponible correspond à la somme de la CAF nette et des recettes d'investissement hors emprunt (FCTVA, subventions d'investissements reçues, produits de cession principalement).

⁵ Différence entre le financement propre disponible et les dépenses d'investissement (principalement les dépenses d'équipement et les subventions d'équipement).

3.3.2 L'endettement

Le poids de l'endettement du Grand Chalon reste mesuré et en adéquation avec les capacités d'autofinancement et d'investissement, même si l'encours consolidé de dette a augmenté de manière linéaire sur la période, de 71,9 M€ en 2016 à 89,8 M€ en 2020 (+ 5,7 % par an, contre seulement + 1,6 % par an pour la CAF brute), dans un contexte où la croissance de l'annuité en capital de la dette a contribué à fragiliser la CAF.

L'encours de dette des budgets M14 (budget principal et budgets annexes Locations immobilières et Aménagements économiques) au 31 décembre qui s'élevait à 63,5 M€ en 2016 a atteint 71,9 M€ en 2020 (+ 13,2 %). La dette du budget annexe Aménagements économiques correspond pour 7,8 M€ à l'avance faite en 2015 par le budget principal en lien avec le transfert des terrains de la réserve foncière de SaôneOr et devra être remboursé par le produit des cessions (cf. partie 4). L'augmentation de la dette du budget annexe Locations immobilières est liée à l'emprunt de 3 M€ à taux zéro pour financer les travaux de réhabilitation de l'Espace des arts.

La dette des budgets annexes eaux et assainissement a augmenté de 9,5 M€ entre 2016 et 2020. L'ordonnateur indique que son financement sera assuré par la tarification des services, conformément au principe d'équilibre en recettes et dépenses des budgets à caractère industriel ou commercial prévus à l'article L. 2224-1 du CGCT.

Tableau n° 4 : Encours de dette au 31 décembre

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Budget principal	54 141 951 €	52 238 452 €	54 083 465 €	56 323 899 €	57 403 091 €	1,5%
BA Aménagements économiques	9 017 865 €	9 735 198 €	10 412 532 €	10 379 865 €	10 087 198 €	2,8%
BA Locations immobilières	312 500 €	3 187 500 €	3 412 500 €	4 371 136 €	4 391 726 €	93,6%
Budgets M14	63 472 316 €	65 161 150 €	67 908 497 €	71 074 900 €	71 882 015 €	3,2%
BA Assainissement	3 816 442 €	4 306 414 €	5 151 859 €	5 978 550 €	9 286 916 €	24,9%
BA Eau	3 979 317 €	5 346 544 €	6 813 007 €	7 796 586 €	8 036 200 €	19,2%
BA Transports	666 305 €	778 524 €	675 273 €	600 386 €	545 335 €	-4,9%
Tous budgets	71 934 379 €	75 592 632 €	80 548 637 €	85 450 423 €	89 750 467 €	5,7%

Source : logiciel ANAFI

Les conséquences de cette augmentation de l'endettement ont été limitées par les conditions attractives du recours à l'emprunt ; le taux apparent de la dette consolidée étant de 1,5 % en 2020, contre 2,1 % en 2016.

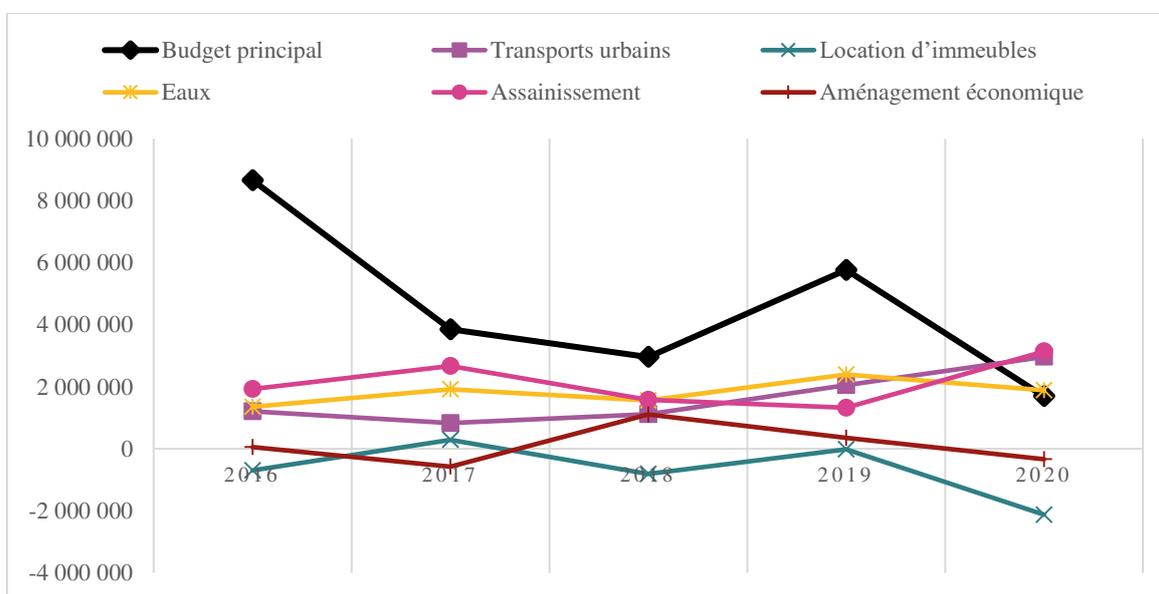
En conséquence, la capacité de désendettement⁶ consolidée est de 5,7 ans en 2020, contre 4,9 ans en 2016, et celle du budget principal a été maintenue depuis 2017 à une durée stable et raisonnable d'en moyenne 5,8 ans (4,8 ans en 2016). Il s'agit d'un ratio bien inférieur au plafond de référence de 12 ans, prévu par l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

La plupart des contrats des emprunts mentionnés sur l'état A2.2 du compte administratif 2020 ne présentent pas de risques particuliers pour la collectivité car ils sont classés en A-1 selon les critères de la charte Gissler, à l'exception de deux contrats classés B-1 (dont l'un entièrement remboursé en octobre 2021) au budget principal. La chambre observe qu'un contrat reste classé par erreur E-4 en annexe du compte administratif, alors qu'il a été renégocié en 2012 et se trouve désormais classé en A-1.

3.3.3 La mobilisation du fonds de roulement

Le fonds de roulement a été fortement mobilisé afin de financer la politique d'investissement. Alors que le fond de roulement net global s'élevait en début de période sur le budget principal à 8,7 M€ (soit 55,6 jours de charges courantes), il a diminué en moyenne de 33,5 % par an sur la période, pour atteindre 1,7 M€ en 2020 (soit 10,6 jours de charges courantes).

Graphique n° 2 : Fonds de roulement net global (FRNG) du budget principal et des principaux budgets annexes



Source : CRC, d'après comptes de gestion

⁶ La capacité de désendettement mesure le nombre d'années qu'il faudrait pour rembourser la totalité des emprunts que la collectivité a contractés si sa capacité d'autofinancement était intégralement consacrée à ce remboursement.

La situation est particulièrement préoccupante sur le budget annexe Locations immobilières, dont le fonds de roulement net global a été négatif sur toute la période, sauf en 2017, et a chuté en 2020 pour atteindre - 2,1 M€, les ressources de long terme ne permettant plus de financer l'actif circulant. Dans une moindre mesure, et en conséquence des variations de stocks de terrains, le fonds de roulement net global du budget annexe Aménagements économiques a été négatif en 2017 et 2020.

À l'inverse, les fonds de roulement des budgets annexes Transports urbains, Assainissement et Eau se sont développés ou maintenus à des niveaux élevés, principalement grâce à des CAF nettes élevées, notamment sur le budget annexe Transports, et, dans certains cas, du fait d'emprunts ponctuellement supérieurs au besoin de financement de l'exercice, comme sur le budget annexe Assainissement en 2020 où il est justifié par les travaux importants à venir pour réhabiliter la station d'épuration SaôneOr ; 6,8 M€ de dépenses à prévoir d'ici 2022, sur la base de l'autorisation de programme ouverte en 2018 et portée en 2019 à 8,1 M€. Ils ont représenté en moyenne 61 jours de charges courantes pour le budget annexe Transports, 217 jours pour le budget annexe Assainissement et 389 jours pour le budget annexe Eau.

3.3.4 La trésorerie

La trésorerie nette au 31 décembre du budget principal a été divisée par près de trois entre 2016 et 2017, date à partir de laquelle elle n'a représenté en moyenne que l'équivalent de 25,6 jours de charges courantes par an (19,5 jours en 2020), alors qu'elle était confortable en début de période avec l'équivalent de 63,3 jours de charges courantes en 2016.

Sa situation a notamment été fragilisée par les budgets annexes Aménagements économiques et Locations immobilières dont les trésoreries ont dû être alimentées par celle du budget principal, respectivement à hauteur de 3,4 M€ et 6,4 M€ (dont 2,8 M€ en 2020) sur la période. La chambre observe que les trésoreries nettes au 31 décembre de ces deux budgets annexes sont structurellement déficitaires, dans la mesure où elles ont été négatives sur l'intégralité des exercices de la période, à l'exception de l'exercice 2018 pour le budget annexe Aménagements économiques où une subvention de la région à hauteur de 1,2 M€ a porté le niveau de la trésorerie nette au 31 décembre à 182 000 €.

Cette érosion de la trésorerie a été limitée par une mise à disposition de plus en plus conséquente de celle du budget annexe Transports urbains qui a atteint 3,2 M€ en 2020, soit un niveau supérieur à la trésorerie nette au 31 décembre du budget principal (3,1 M€), et pour certaines années par le budget annexe Aéroport. La chambre remarque que cette dépendance du budget principal en matière de trésorerie vis-à-vis des budgets annexes gérés en délégation de service public reflète la dégradation de la trésorerie du Grand Chalons.

En 2020, les lignes de trésorerie ont été relativement peu mobilisées ; le solde du compte 515 hors tirages et remboursements ayant été positif sur la majeure partie de la période, hormis entre mi-mars et début mai et ayant dépassé 15 M€ sur certains mois.

Pour 2021, trois lignes de trésorerie sont utilisées par la communauté d'agglomération : une pour le budget annexe Assainissement (3,5 M€), une pour le budget annexe Eaux (1,0 M€) et une pour le budget principal et les autres budgets annexes (8,5 M€). Le suivi de la trésorerie est effectué au quotidien par les services, à partir d'une plateforme de gestion de la dette, en lien avec le poste comptable.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le Grand Chalon a mené un effort d'investissement important, qui a conduit à une augmentation de l'encours de dette et à une forte mobilisation du fonds de roulement. Néanmoins, la capacité de désendettement (5,7 ans en 2020) reste compatible avec ses capacités d'autofinancement et d'investissement. La capacité d'autofinancement nette du budget principal a été divisée par plus de deux entre 2016 et 2018, mais, en 2016, l'agglomération avait bénéficié de recettes fiscales exceptionnelles. Cette capacité d'autofinancement a augmenté en 2019. Les budgets annexes liés à des services publics industriels et commerciaux ont été relativement dynamiques sur la période.

En matière de dépenses de personnel, la mise en œuvre du RIFSEEP pourrait constituer pour le Grand Chalon un levier managérial. En outre, il doit adopter une durée de temps de travail de 1 607 heures conformément à la réglementation. Enfin, la chambre lui recommande de mettre un terme à la contraction irrégulière des remboursements réciproques du personnel mis à disposition avec la commune de Chalon-sur-Saône, déjà constatée lors du précédent contrôle.

4 L'AMÉNAGEMENT DE LA RÉSERVE FONCIÈRE DE SAÔNEOR

4.1 Le projet d'aménagement

Le Grand Chalon intervient activement en matière d'aménagement de l'espace communautaire et de développement économique, compétence obligatoire conformément à l'article L. 5216-5 du CGCT, inscrite à l'article 7 de ses statuts, afin d'assurer la conversion des nombreuses friches industrielles et l'implantation de nouvelles activités économiques. Depuis 2015, il mène un projet d'aménagement ambitieux de la réserve foncière dont il est propriétaire depuis décembre 2009 sur la zone économique SaôneOr, zone de 500 hectares regroupant environ 300 établissements à vocation industrielle et plus de 6 000 emplois, labellisée

« Site industriel clés en main » en juillet 2020⁷. Il s'agit d'un projet majeur au sein de ses projets de territoire 2015-2020 et 2021-2026, ainsi que du contrat cadre Territoire d'industrie 2019-2022. En effet, le Grand Chalon a été labellisé « Territoire d'industrie » lors du Conseil national de l'industrie du 22 novembre 2018, et désigné Territoire d'industrie pilote pour la région Bourgogne-Franche-Comté le 25 janvier 2019.

⁷ Un « site industriel clé en main » est un site immédiatement disponible, pouvant recevoir des activités industrielles ou logistiques, et pour lequel les procédures relatives à l'urbanisme, à l'archéologie préventive et à l'environnement ont été anticipées, afin de permettre l'instruction des autorisations nécessaires à l'implantation d'une nouvelle activité industrielle dans des délais maîtrisés.

Jusqu'à ce qu'elle soit reconnue zone d'intérêt régional en 2012, la zone économique SaôneOr était divisée en trois espaces : la zone industrielle Nord « historique », développée dans le sillage de l'installation de Kodak ; le « Campus industriel », ancien site de l'entreprise Kodak ; la réserve foncière de 111 hectares, acquise par le Grand Chalons auprès de la société Kodak en 2009 pour 5,8 M€ (soit 5,2 €/m²).

Suite à la fermeture de Kodak en 2009, le Grand Chalons et ses partenaires ont engagé d'importants moyens financiers sur la zone SaôneOr. Ainsi, le Grand Chalons a suivi entre 2008 et 2015, avec une autorisation de programme de plus de 11 M€, les dépenses relatives à l'ouverture de l'ancien site de Kodak et à des réfections de voirie, principalement sur les parcelles foncières de l'ex-campus industriel. De plus, en vue de favoriser la réindustrialisation de la zone, la convention spécifique d'application du 12 mars 2014 du contrat de plan 2000/2006 et du contrat de site prévoit, dans sa version modifiée par avenant en 2017, une participation de la région Bourgogne-Franche-Comté (6,8 M€ HT), du département de Saône-et-Loire (5,2 M€) et de l'Etat (3,1 M€).

En parallèle de ces démarches, le projet d'aménagement de la réserve foncière lancé en 2015 comprend une emprise d'opérations de 114 hectares, dont 78,1 hectares cessibles. Il prévoit la viabilisation de 54 terrains sur une durée prévisionnelle de 12 ans.

La réalisation de l'ensemble de la zone est prévue par tranches de travaux et d'aménagement successifs. La première phase d'aménagement s'est étendue de 2016 à 2021 et portait sur 55 hectares de surface d'opération. La seconde phase, initialement prévue pour 2022-2028 - les travaux ayant finalement débuté en juillet 2021 - concerne 59 hectares de surface d'opération et les travaux seront divisés en deux parties.

Les travaux sont gérés en régie par le Grand Chalons, avec l'accompagnement d'un mandataire pour chacune des deux phases : la société d'économie mixte (SEM) Val de Bourgogne (phase 1), puis la société publique locale (SPL) Sud Bourgogne Aménagement (phase 2).

4.1.1 Les opérations de la phase 1 quasiment achevées

Par délibération du 8 octobre 2015, le conseil communautaire a approuvé à l'unanimité le lancement du projet d'aménagement de la réserve foncière SaôneOr et le plan financier de la phase 1. Cette phase devait représenter 50 hectares de surface d'opération, dont environ 37 hectares de terrains commercialisables répartis sur les communes de Fragnes-La Loyère et Virey-le-Grand. Le régime juridique a été celui du lotissement (articles L. 442-1 et suivants du code de l'urbanisme).

Les études visant à concevoir le plan général d'aménagement et à effectuer le diagnostic environnemental ont été effectuées entre 2015 et 2017. Le permis d'aménager a été obtenu le 4 octobre 2017. Les principaux travaux effectués concernent la voirie, l'aménagement des infrastructures de réseaux et celui des espaces verts.

Les travaux de viabilisation se sont achevés en septembre 2020 (97 % du foncier viabilisé).

Selon le Grand Chalons, fin octobre 2021, le coût total de cet aménagement a représenté 5,6 M€, dont 3,3 M€ de subventions estimées (2,5 M€ versées à ce stade).

À cette date, seuls 3,5 hectares restaient à commercialiser. En effet, cette première phase d'aménagement s'est concrétisée par l'implantation de deux grandes entreprises, l'une de logistique (en 2017), l'autre de plasturgie (en 2018), ainsi que d'autres entreprises industrielles ou de service à l'industrie.

4.1.2 Le démarrage anticipé de la phase 2

La seconde phase du projet d'aménagement de la réserve foncière a démarré de manière anticipée par rapport au calendrier initial. Les travaux ont débuté en juillet 2021, compte-tenu de l'état d'avancement de la commercialisation de la phase 1, alors que la délibération de 2015 prévoyait qu'elle s'étendrait de 2022 à 2028.

Cette seconde phase porte sur environ 61 hectares, dont environ 40 hectares de terrains commercialisables, situés uniquement sur la commune de Virey-le-Grand. Elle comprend des parcelles de tailles variables afin d'accueillir des activités diversifiées.

Contrairement à la phase 1, menée sous le régime du lotissement, le Grand Chalon a fait le choix, par délibération du 18 octobre 2018, de mener cette opération d'aménagement sous le régime de la zone d'aménagement concertée (ZAC), régi principalement par les articles L. 311-1 et suivants, ainsi que R. 311-1 et suivants, du code de l'urbanisme. La concertation préalable de la ZAC SaôneOr 2 s'est tenue du 4 mai 2019 au 17 janvier 2020 et son bilan a été arrêté par le conseil communautaire du 28 janvier 2020.

Le conseil communautaire a approuvé le dossier de création de la ZAC le 13 octobre 2020, puis le dossier de réalisation le 10 juin 2021. Un programme prévisionnel de constructions à vocation d'activités économiques de type industriel et logistique est envisagé sur le périmètre de la ZAC.

4.1.3 Les sociétés titulaires des mandats d'aménagement de la réserve foncière

4.1.3.1 La Société d'économie mixte Val de Bourgogne

Les travaux de la phase 1 ont été conduits en lien avec la SEM Val de Bourgogne, titulaire de deux mandats d'études et de travaux, dont les actes d'engagement datent du 6 mai 2013 et du 23 mai 2016. Ces deux mandats ont été passés selon la procédure adaptée en application de l'article 30 du code des marchés publics. La rémunération du mandataire sur la période s'est élevée à 350 000 € HT.

D'après les documents de suivi transmis par les services, les engagements sur le marché d'études et de travaux de 2013 s'élevaient fin octobre 2021 à 2 M€ HT sur 3,3 M€ HT prévus au terme des différents avenants (59,5 %), dont moins de 0,5 M€ HT ne portent pas directement sur l'aménagement de la réserve foncière. Concernant le marché de travaux de 2016, les engagements représentaient un total de 4 M€ HT, soit presque la totalité de ce qui était budgété au terme des trois avenants.

4.1.3.2 La Société publique locale Sud Bourgogne Aménagement

Le Grand Chalon a décidé de déléguer à la SPL Sud Bourgogne Aménagement, créée en 2019, la réalisation des travaux de viabilisation des terrains de la ZAC SaôneOr, c'est-à-dire de la seconde phase du projet d'aménagement de la réserve foncière. Le mandat public de représentation a été signé par le président du Grand Chalon le 9 mars 2020. À cette date, le montant des dépenses à engager par le mandataire pour le compte du mandant a été provisoirement évalué à 9,5 M€ HT. La rémunération du mandataire est fixée à 281 408,83 € HT.

Un premier avenant a été signé pour ajouter une mission complémentaire relative aux clauses environnementales. La rémunération du mandataire a été portée à 291 758,83 €.

D'après les documents de suivi transmis, les engagements sur le mandat d'études et de travaux de 2020 s'élevaient fin octobre 2021 à 3 M€ HT sur 8,1 M€ HT prévus au terme des différents avenants (37 %).

4.2 La comptabilisation du stock

Les aménagements de terrains, activité à caractère administratif, relèvent de l'instruction M14, mais sont « individualisés au sein d'un budget annexe afin de ne pas bouleverser l'économie du budget de la collectivité et individualiser les risques financiers de telles opérations qui peuvent être importants compte tenu de la nature de ces opérations et de leur durée (risques liés à la commercialisation - rythme, prix ; risques attachés à l'exécution et au financement des équipements publics, risques liés aux difficultés réglementaires de maîtrise du foncier) »⁸.

Les opérations relatives aux zones d'aménagement sont gérées en comptabilité de stock (comptes de classe 3). Elles se caractérisent par le décalage entre les dépenses engagées et les recettes attendues. Dans l'attente de la commercialisation des terrains, les dépenses d'aménagement génèrent un besoin de financement couvert par une source de financement transitoire (emprunt ou avance remboursable du budget principal). Le budget doit retracer fidèlement les deux phases (production et commercialisation) afin d'assurer la prise en charge financière de l'opération d'aménagement et de fournir à l'assemblée délibérante l'information utile sur son déroulement.

Il est recommandé « de créer un budget par opération compte tenu du régime fiscal particulier de ces dernières ou bien de constituer un budget annexe par type d'opération (lotissement, ZAC) ». Lorsque plusieurs opérations sont présentes sur un même budget annexe, elles doivent donner lieu à un suivi extra-comptable, ce que le Grand Chalon a indiqué pouvoir effectuer par le biais de son logiciel financier.

Le budget annexe Aménagements économiques est principalement consacré au suivi du projet d'aménagement de la réserve foncière SaôneOr et, depuis 2020, à la zone d'aménagement Les Grandes Terres à Oslon. Au 31 décembre 2020, les stocks de ces deux zones représentent

⁸ Cf. instruction budgétaire et comptable M14, Tome II, Titre 1, Chapitre 1, § 2.2.1.1 et Titre 3, Chapitre 3, § 3.2.1. et Chapitre 4, §4.

respectivement 13,4 M€ pour la réserve foncière de SaôneOr et 122 000 € pour Les Grandes Terres. Une troisième zone, Les Plantes à Saint-Loup-Géanges, a été intégrée à ce budget début 2021.

4.2.1 Des changements de méthode de comptabilisation

La comptabilité de stock au sens de la nomenclature M14 peut être tenue selon deux systèmes, l'inventaire intermittent ou l'inventaire permanent simplifié.

La méthode de l'inventaire permanent consiste à transférer les charges d'aménagement, toutes imputées en comptes de charges (classe 6), immédiatement en comptes de stock et en-cours (classe 3), et à sortir les terrains des stocks au fur et à mesure des ventes.

Dans la méthode de l'inventaire intermittent, les opérations d'entrée dans le stock et de sortie de stock ne sont pas enregistrées au fur et à mesure. Le stock final est enregistré en une seule fois en fin d'exercice, sur la base des charges enregistrées en cours d'exercice, et contrepassé en une seule fois en début d'exercice suivant, par opérations d'ordre budgétaire.

Ces deux méthodes ont été successivement utilisées par le Grand Chalon sur la période contrôlée, à l'initiative de la trésorerie, pour le stock de la réserve foncière SaôneOr.

En effet, le stock a été suivi selon la méthode de l'inventaire intermittent en 2016, avant d'être basculé en 2017 sur un compte de classe 3, pour rendre possible l'emploi de la méthode de l'inventaire permanent simplifié, utilisée jusqu'en 2019 inclus. La chambre observe que le stock a été transféré sur le compte 3555, censé enregistrer les terrains dont l'aménagement est terminé et donc prêt à la commercialisation, alors qu'ils auraient dû être transférés sur le compte 3351, dans la mesure où les travaux n'étaient pas finalisés.

Néanmoins, suite à une vérification du stock final par la trésorerie au 31 décembre 2019, il a été décidé d'appliquer à nouveau la méthode de l'inventaire intermittent. À cette fin, les stocks ont été réajustés en fin d'exercice 2020, en tenant compte des opérations comptabilisées depuis 2015 et en regroupant le stock dans le compte 3355 correspondant à des travaux en cours.

La chambre observe que, si l'erreur commise en 2017 a été sans incidence jusqu'en 2020, le retour à une comptabilisation des terrains comme encore en travaux - ce qui est effectivement le cas - ne permet pas de s'assurer, à partir de la seule lecture des comptes, que les terrains cédés en 2020 ont été retirés de la valeur du stock, ce paramètre faisant néanmoins l'objet d'un suivi extra-comptable.

Elle rappelle également l'importance du principe de permanence des méthodes comptables : un changement de méthode ne peut être qu'exceptionnel et dûment justifié.

4.2.2 Une progression de la valeur du stock

Afin de mesurer la valeur du stock, la méthode utilisée au 31 décembre 2020 est celle du coût moyen pondéré. Elle consiste à prendre en compte la valeur du stock au coût de

production et à la pondérer par la superficie des terrains qui n'ont pas encore été vendus par rapport à la superficie initiale.

Sur cette base, le stock au 31 décembre 2020 a été évalué à 13,4 M€ pour un coût de production total estimé comptablement à 15,7 M€, contre 9,3 M€ en 2016 (+ 44,5 %).

4.2.3 Une superficie comptable difficile à appréhender

La superficie comptabilisée comme restant à vendre à cette date s'élevait à près de 125 hectares sur 146 hectares initialement, alors que les documents de suivi du service opérationnel se concentrent sur l'aménagement de la réserve foncière, c'est-à-dire des 111,1 hectares de l'ancien terrain de Kodak, et que l'emprise d'opérations prévue par la délibération de 2015 était de 114 hectares.

La chambre observe que les éléments qui lui ont été transmis ne permettent pas de s'assurer, en raison de ces différences de périmètre, de la cohérence de la valeur du stock avec les éléments de suivi de l'aménagement de la réserve foncière.

Recommandation n° 6 : S'assurer de la cohérence de la comptabilité du stock avec les documents de cessions et plans cadastraux.
--

4.2.4 Le suivi des avances versées au mandataire

Dans le cadre des mandats avec la SEM Val de Bourgogne et la SPL Sud Bourgogne Aménagement, le Grand Chalon a effectué des avances sur charges inscrites au compte 4091. La nomenclature M14 prévoit que ces avances, non budgétaires, demeurent sur le compte 4091 jusqu'à justification de leur utilisation.

Jusqu'en 2018, le montant des avances restant à reconstituer en fin d'année était annexé au compte administratif. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que l'utilisation à partir de 2019 de la plateforme Totem déployée par la Direction générale des finances publiques n'a plus permis d'annexer ce tableau de suivi, qui a toutefois continué d'être réalisé. Le montant des avances à reconstituer continue d'être porté à la connaissance du conseil communautaire dans le rapport du budget primitif de l'année qui suit.

Ainsi, au 31 décembre 2020, le montant total des avances restant à reconstituer s'élevait à 255 000 € TTC (43 000 € TTC concernant le marché de 2013 et 183 000 € TTC concernant le marché de 2016 avec la SEM Val de Bourgogne et 30 000 € TTC au titre du marché de 2020 avec la SPL Sud Bourgogne Aménagement).

4.3 Un équilibre financier encore difficile à évaluer

4.3.1 Les plans de financement adoptés par l'assemblée délibérante

4.3.1.1 Le plan de financement de la phase 1

Le plan de financement de la phase 1 a été approuvé à l'unanimité par le conseil communautaire par délibération du 8 octobre 2015.

Il prévoit 8,3 M€ de dépenses prévisionnelles, à savoir l'acquisition des terrains (2,5 M€), des travaux de voirie et réseaux divers (3,9 M€), des études (0,6 M€), la rémunération de l'aménageur (0,9 M€), ainsi que des frais divers et des frais financiers (0,4 M€).

Afin de financer ces dépenses, il était prévu de solliciter un accompagnement financier de la région Bourgogne-Franche-Comté dans le cadre du Contrat urbain de développement économique (2 M€), de l'Union européenne sur les crédits du Fonds européen de développement régional (FEDER 1,1 M€) et de l'Etat sur la base du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT 0,5 M€), soit un cofinancement prévisionnel de 43,4 %. Les recettes apportées en propre par le Grand Chalon étaient évaluées à 4,7 M€, ce montant devant correspondre à terme aux recettes apportées par les ventes.

4.3.1.2 Le plan de financement de la phase 2

Le plan de financement de la phase 2 a été examiné lors du conseil communautaire du 24 février 2021. Il a également été adopté à l'unanimité. Il fixe les dépenses prévisionnelles à 10,3 M€, décomposées en travaux d'aménagement (8,9 M€), études (0,5 M€), frais de fouilles archéologiques (0,4 M€), honoraires techniques (0,4 M€) et frais divers (0,03 M€).

La chambre observe que, contrairement au plan de financement de la phase 1, ce plan ne permet pas d'identifier le coût d'acquisition du foncier et ne contient pas d'estimation des recettes prévisionnelles.

Le dossier de réalisation de la ZAC approuvé par le conseil communautaire du 10 juin 2021 comprend un chapitre, à caractère indicatif, sur les modalités prévisionnelles de financement de l'opération. Il prévoit une enveloppe de dépenses de 10,8 M€, supérieure de 0,5 M€ à celle fixée par le plan de financement, comprenant la charge foncière (2,4 M€), les coûts techniques y compris les travaux d'aménagement (7,4 M€), des frais d'honoraires et d'études (0,9 M€), ainsi que des frais divers et frais financiers (0,03 M€). Ce dossier contient une estimation des recettes prévisionnelles liées aux ventes (6,4 M€) et aux subventions et participations (4,4 M€), soit un cofinancement de 41 %.

Néanmoins, le cumul des coûts d'acquisition du foncier inscrits au dossier de réalisation de la ZAC (2,4 M€) et au plan de financement de la phase 1 (2,5 M€) reste inférieur de 0,9 M€ au coût d'achat du terrain en 2009 (5,8 M€).

4.3.2 La consommation des crédits et les estimations de coût

4.3.2.1 Une accélération de la consommation des crédits de l'autorisation d'engagement

Par délibération du 30 mars 2016, le conseil communautaire a approuvé la création, sur le budget annexe Aménagements économiques, d'une autorisation d'engagement de 15,1 M€ portant sur le financement de l'aménagement de la réserve foncière entre 2016 et 2028. Selon le calendrier initial, la première phase de l'aménagement était prévue entre 2016 et 2021 (3,9 M€, dont 3,8 M€ jusqu'en 2020) et la seconde phase devait s'étendre entre 2022 et 2028 (11,1 M€). La seconde phase d'aménagement ne devait débuter qu'après commercialisation et évaluation de la première phase de travaux. Il est à noter que cette autorisation d'engagement ne prend pas en compte les dépenses engagées pour l'achat des terrains (5,8 M€), cette dépense ayant été réalisée en 2009.

Tableau n° 5 : Version initiale de l'autorisation d'engagement 2016-2028 (en milliers d'euros)

2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Total
658	1 728	115	110	1 200	120	2 122	4 621	346	2 347	161	1 343	187	15 058

Source : délibération n° CC-2016-03-17-1 du 30 mars 2016

Le 31 mars 2021, le conseil communautaire a décidé une nouvelle ventilation annuelle des crédits, compte-tenu de l'état d'avancement de la phase 1 et afin de rendre possible un démarrage anticipé de la phase 2, le montant total de l'autorisation d'engagement étant maintenu à 15,1 M€.

En effet, au 31 décembre 2020, les crédits consommés sur l'autorisation d'engagement s'élevaient à 5,3 M€, alors qu'à cette date ce montant devait atteindre 3,8 M€ selon la ventilation initiale de l'autorisation d'engagement. Cette consommation accélérée des crédits découle d'une finalisation anticipée de la phase 1.

Tableau n° 6 : Consommation de l'autorisation d'engagement au 31 décembre 2020

CA 2016	CA 2017	CA 2018	CA 2019	CA 2020	Total
86 k€	1 771 k€	1 045 k€	1 518 k€	853 k€	5 273 k€

Source : comptes administratifs

Toutefois, l'accélération de la consommation des crédits en phase 1 pourrait avoir eu pour conséquence de diminuer les crédits affectés à la phase 2 au sein de l'autorisation d'engagement. En effet, dans la ventilation initiale, les crédits prévus sur la période 2022-2028 s'élevaient à 11,1 M€. Or, dans la ventilation révisée, les crédits affectés sur la période 2021-2028 s'élèvent à 9,8 M€, les travaux de la phase 2 ayant démarré en juillet 2021.

Tableau n° 7 : Version initiale de l'autorisation d'engagement 2016-2028

2016-2020	2021	2022	2023 et suivants	Total
3 811 k€	120 k€	2 122 k€	9 005 k€	15 058 k€

Source : délibération n° CC-2016-03-17-1 du 30 mars 2016

Tableau n° 8 : Version au 30 mars 2021 de l'autorisation d'engagement 2016-2028

Réalisé 2016-2020	2021	2022	2023 et suivants	Total
5 273 k€	2 430 k€	2 675 k€	4 680 k€	15 058 k€

Source : délibération n° CC-2021-03-15-17 du 30 mars 2021

Les dépenses prévisionnelles inscrites au plan de financement, adopté par le conseil communautaire le 24 février 2021, prévoient également un coût pour la phase 2 (10,3 M€) inférieur au plafond initialement prévu par l'autorisation d'engagement.

Il est cependant difficile de chiffrer le montant des crédits consommés au cours de la phase 1 qui concernent aussi la phase 2, notamment ceux relatifs aux études effectuées au cours de la 1ère phase qui concernaient aussi la phase 2.

4.3.2.2 Des premières estimations des dépenses totales plus favorables que dans la programmation initiale

Les données transmises par le Grand Chalon permettent d'estimer les dépenses totales du projet d'aménagement à 13 M€ sur le périmètre de l'autorisation d'engagement, soit un niveau inférieur au plafond de 15,1 M€ fixé par l'assemblée délibérante. En prenant en compte l'achat du foncier, ces dépenses s'élèveraient à 18,8 M€, soit un niveau proche de l'enveloppe cumulée prévue par les deux plans de financement (18,6 M€), bien que le deuxième ne permette pas d'isoler la part correspondante à l'achat du foncier.

Les dépenses de la phase 1 se sont élevées à 5,6 M€, dont 5,1 M€ de travaux, 0,2 M€ de frais d'études et 0,3 M€ de rémunération de la SEM Val de Bourgogne. À ce stade, les dépenses effectuées sont légèrement inférieures à ce qui était prévu par le plan de financement de la phase 1, soit 5,7 M€ hors frais d'acquisition de terrains. La surface commercialisable représente 387 260 m² et la surface non commercialisée 112 740 m², soit un coût hors foncier et avant prise en compte des subventions de 11,2 €/m². Le coût du foncier proratisé par la surface (50 hectares sur 111,1) représentant 2,6 M€, le coût avant prise en compte des subventions s'élève donc à 16,4 €/m².

Les dépenses de la phase 2 sont estimées à 7,4 M€ et représenteraient 3,5 M€ pour la première partie des travaux confiés à la SPL Sud Bourgogne Aménagement et 3,3 M€ pour la seconde partie, 0,2 M€ d'études complémentaires réalisées par la SEM Val de Bourgogne (correspondant au 4^e avenant du mandat de 2013) et 0,4 M€ pour la rémunération de ces deux sociétés. La surface commercialisable représente 394 600 m² et la surface non commercialisée 217 214 m², soit un coût hors foncier et avant prise en compte des subventions de 12,2 €/m². Le

coût du foncier proratisé par la surface (61,1 hectares sur 111,1) représentant 3,2 M€, le coût avant prise en compte des subventions s'élève donc à 17,4 €/m².

4.3.3 Une répartition finale des différentes recettes qui ne peut pas encore être établie

4.3.3.1 Les subventions perçues

Plusieurs subventions ont été notifiées au Grand Chalons concernant la phase 1 pour un montant total de 3,4 M€, soit 150 000 € de moins que ce qui était espéré dans le plan de financement.

En effet, le conseil régional a accordé une subvention de 2 M€ notifiée le 29 décembre 2015. Une aide de l'État d'un montant de 352 000 € au titre du FNADT a également été accordée et notifiée le 16 décembre 2016. Enfin, une aide financière d'un montant maximum de 1,1 M€, notifiée le 12 décembre 2017, a été attribuée au titre du FEDER.

Fin octobre 2021, les subventions perçues pour la phase 1 du projet d'aménagement s'élèvent à 2,5 M€ et environ 0,8 M€ resteraient à percevoir sur les subventions notifiées.

Similairement, des subventions ont été notifiées au Grand Chalons concernant la phase 2. Le département de Saône-et-Loire a accordé une subvention de 63 000 € notifiée le 13 mars 2020. Le conseil régional a attribué deux subventions, l'une de 800 000 €, notifiée le 27 mai 2021, et l'autre, de 426 000 €, par délibération de sa commission permanente du 24 septembre 2021 ; cette seconde subvention est ciblée sur la création d'une coulée verte. Enfin, l'État a accordé une subvention exceptionnelle de 600 000 €, notifiée le 14 juin 2020, au titre du reliquat de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) pour la création d'une coulée verte au sein de la ZAC, une subvention de 62 000 €, notifiée le 25 juin 2021 sur les crédits du Fonds national pour l'archéologie préventive (FNAP), soit 15 % de la dépense prévisionnelle de fouilles archéologiques préventives, ainsi qu'une subvention de 100 000 € au titre du FNADT, notifiée le 6 juillet 2021.

Les subventions notifiées pour la phase 2 s'élèvent à ce stade à 2,1 M€, sur un objectif de 4,4 M€ dans le dossier de réalisation de la ZAC approuvé par le conseil communautaire du 10 juin 2021.

Dès lors, à ce stade, le montant total de subventions notifiées s'élève à 5,4 M€ pour les deux phases du projet.

4.3.3.2 Les modes de financement transitoires

Afin de couvrir le besoin de financement généré par les dépenses d'aménagement et dans l'attente de la commercialisation des terrains, le Grand Chalons a mobilisé plusieurs sources de financement transitoire.

Il s'agit principalement d'avances réalisées par le budget principal et le budget annexe Locations immobilières dans le cadre des transferts de terrain effectués en 2015 entre ces budgets et le budget annexe Aménagements économiques. L'instruction comptable M14 prévoit que lorsque le terrain à aménager figure à l'actif, l'affectation de ce terrain à l'opération d'aménagement s'analyse comme une cession à titre onéreux du budget principal au budget annexe, pour un montant égal à la valeur vénale du terrain. Comme le budget annexe

Aménagements économiques ne disposait pas, à la date du transfert, de ressources suffisantes pour financer ces cessions, une dette financière a été inscrite à l'égard de ces budgets, à savoir une avance du budget principal de 7,8 M€ en 2015 et une avance du budget annexe Locations immobilières de 0,9 M€ en 2015, remboursée à hauteur de 0,5 M€ en 2016, soit un montant total de 8,2 M€ en 2021. Ces avances devront être remboursées avec le produit des cessions.

L'avance du budget annexe Locations immobilières a été assortie du transfert d'un emprunt au budget annexe Aménagements économiques, en conformité avec les dispositions de l'instruction comptable. Cet emprunt fait l'objet d'échéances trimestrielles de 12 000 € et son capital restant dû s'élève à 0,28 M€ au 31 décembre 2020. En revanche, l'achat des terrains de Kodak par le budget principal en 2009 n'avait pas conduit le Grand Chalon à contracter un emprunt par le budget principal.

De manière plus limitée, le Grand Chalon a contracté en cours d'aménagements plusieurs emprunts avec un remboursement *in fine*. L'encours au 31 décembre 2020 s'élève à 1,56 M€.

4.3.3.3 Des premières recettes liées aux cessions

Fin octobre 2021, seuls 3,5 hectares sur 38,7 hectares (9,1 %) des terrains aménagés au cours de la phase 1 restaient à commercialiser. En effet, à cette date 20,5 hectares avaient été vendus et 14,7 hectares étaient sous compromis de vente.

Tableau n° 9 : Cessions des terrains de la phase 1 de la réserve foncière

	2017	2018 ⁽¹⁾	2019	2020	2021	2022 (données prévisionnelles)	2017-2022
Surface cédée	39 363 m ²	51 485 m ²	50 840 m ²	10 675 m ²	18 425 m ²	181 055 m ²	351 843 m²
Prix de cession HT	472 356 €	566 335 €	609 976 €	150 732 €	299 897 €	2 165 244 €	4 264 540 €
Prix moyen au m ²	12,0 €/m ²	11,0 €/m ²	12,0 €/m ²	14,1 €/m ²	16,3 €/m ²	12,0 €/m ²	12,1 €/m²

Source : CRC à partir données Grand Chalon

(1) Hors échange avec la société Saint-Gobain Isover d'un terrain de 15 982 m² contre un terrain de 18 600 m² et 176 076 € HT en 2018

Parmi les ventes réalisées, le prix au m² a été compris entre 10,8 €/m² et 18 €/m² en fonction notamment de la taille et de la localisation de la parcelle. Le prix moyen hors taxes s'élève à 12,1 €/m².

Si les 3,5 hectares restants étaient cédés au prix moyen constaté sur les ventes réalisées jusqu'à présent, soit 428 500 €, le produit total des ventes de la phase 1 pourrait atteindre 4,7 M€ HT. Le Grand Chalon estime que le prix de vente de ces terrains pourrait atteindre 25 €/m² au vu de l'attractivité de la zone aménagée, soit 885 400 €, ce qui porterait le produit total des ventes à plus de 5,1 M€.

Par délibération du 6 février 2017, le conseil communautaire a autorisé un échange de parcelles sur la commune de Fragnes-La Loyère avec une entreprise. En effet, cette société disposait d'une réserve foncière de 1,9 hectare séparée de son site par une voie communale et le Grand Chalon possédait des parcelles en continuité directe avec le site de l'entreprise. Il a été convenu un échange des parcelles concernées moyennant le versement d'une soulte de

176 076 € en faveur du Grand Chalon, dont le montant est cohérent avec l'écart de valeur entre les parcelles estimées par France Domaine. Cet échange a été rendu effectif par acte notarié du 26 décembre 2017.

En outre, après un premier achat de 3,9 hectares en 2017 pour 472 356 € HT, une autre société a demandé en 2019 à acheter une seconde parcelle de 4,7 hectares dans le cadre d'un projet d'extension. Par délibération du 8 avril 2019, le conseil communautaire a autorisé la vente de la parcelle concernée pour 560 976 € HT et a autorisé un paiement échelonné sur trois ans du foncier. Cette facilité de paiement a été retranscrite dans l'acte notarié du 25 septembre 2019 et a été accordée sans intérêt.

Le service des domaines a bien été consulté pour l'ensemble de ces cessions et son avis est visé par les délibérations, conformément à l'article L. 2241-1 du CGCT. Les cessions effectuées ont été réalisées à des montants identiques à l'estimation des domaines, avec deux exceptions sur les ventes en 2017 d'une emprise foncière de, pour 11 €/m² (566 335 € HT) et d'une emprise foncière de 39 363 m² pour 12 €/m² (472 356 € HT) ; ces deux grandes parcelles étant respectivement estimées par le service des domaines à 15 €/m² et 14 €/m². Dans les deux cas, l'écart par rapport à l'avis des domaines est justifié principalement par la présence à proximité d'une entreprise dont une partie du site est classée « SEVESO seuil haut ».

Concernant la phase 2, les recettes prévisionnelles liées aux cessions sont estimées à ce stade à 6,4 M€ au sein du dossier de réalisation de la ZAC, pour une surface commercialisable de 394 600 m², soit un prix moyen de 16,1 €/m². En outre, le dossier de réalisation de la ZAC distingue trois types de lots par secteur. Un premier secteur industrie/logistique de grands lots représente 125 000 m² de surface pour des recettes estimées à 1,5 M€ HT (soit 12 €/m²). Un deuxième secteur industrie/PME/PMI/service de lots petits et moyens représente 162 500 m² de surface pour des recettes estimées de 3,3 M€ HT (soit 20 €/m²). Le troisième secteur industrie/PME/PMI de lots moyens représente 107 200 m² de surface pour des recettes estimées à 1,6 M€ HT (soit 15 €/m²).

4.3.4 Un premier bilan tendant vers l'équilibre, une vigilance à maintenir pour la phase 2

Les dépenses totales du projet d'aménagement, en prenant en compte l'achat du foncier, sont estimées à 18,8 M€, pour une surface de 111,2 hectares. Dans la mesure où le montant total de subventions notifiées représente 5,4 M€ pour les deux phases du projet, le coût qui devra être équilibré par les cessions s'élève à ce stade à 13,4 M€, soit 12,1 €/m² de la surface totale.

Ce coût peut encore évoluer au cours de la phase 2 ; à la hausse en cas de dépenses supplémentaires (surcoût des travaux programmés, études ou travaux complémentaires à réaliser) et à la baisse en cas de nouvelles subventions.

Selon les estimations du Grand Chalon, le produit des cessions au terme des deux phases s'élèverait à 11,5 M€ HT, soit 14,7 €/m² commercialisable et 10,4 €/m² de la surface totale de la réserve foncière.

En l'état, l'opération se solderait donc par un produit des ventes inférieur de 1,9 M€ aux dépenses à prendre en charge, ce qui rendrait nécessaire une subvention par les autres budgets

du Grand Chalon en vue de diminuer le prix de vente ou pourrait compromettre le remboursement des avances effectuées par le budget principal et le budget annexe Locations immobilières ou des emprunts du budget annexe Aménagements économiques.

Néanmoins, il faut souligner que cette différence peut encore être absorbée au cours de la phase 2 par des subventions d'un montant équivalent et/ou un prix de vente des terrains résiduels supérieur à ce qui est estimé actuellement dans le dossier de réalisation et dans les documents de suivi. En l'absence d'autres subventions et de dépenses complémentaires, le prix moyen des terrains devrait atteindre 12,1 €/m² pour équilibrer l'opération, soit un prix moyen de 21,1 €/m² sur les 43 hectares de surface encore commercialisable au lieu des 14,7 €/m² estimés à ce stade.

Il est à noter que concernant la phase 1, les subventions obtenues et les ventes réalisées devraient permettre au Grand Chalon d'équilibrer les dépenses réalisées, coût du foncier inclus, sous réserve de l'absence de nouvelles dépenses significatives et d'une cession des 3,5 hectares restant à un prix d'environ 17 €/m², soit un prix légèrement supérieur au prix moyen au m² des ventes réalisées jusqu'à présent, mais vraisemblable au vu de l'attractivité de la zone aménagée.

Si les résultats de la phase 1 tendent vers l'équilibre, la chambre invite le Grand Chalon à rester particulièrement vigilant sur l'équilibrage de l'aménagement de la réserve foncière de SaôneOr, au regard des enjeux financiers de ce projet.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que des subventions complémentaires seront recherchées sur la partie 2 de la phase 2 et que, sous réserve que la dynamique du marché se maintienne, les prix de cession seront revalorisés.

4.4 Des investissements et projets connexes à l'aménagement de la réserve foncière SaôneOr

La chambre a identifié plusieurs investissements sur la zone d'activité de SaôneOr concomitants au projet d'aménagement de la réserve foncière. Ils n'ont pas été intégrés dans les plans de financement de ce projet, dans la mesure où leur périmètre d'influence n'est pas limité à la réserve foncière mais concerne pour la plupart l'ensemble de la zone d'activité, voire les communes avoisinantes. La chambre observe qu'ils participent à l'attractivité des terrains aménagés sur la réserve foncière et invite le Grand Chalon à les prendre en compte lorsque le chiffrage global du projet d'aménagement de la réserve foncière sera présenté au conseil communautaire.

4.4.1 La réhabilitation de la station d'épuration de SaôneOr

La station d'épuration SaôneOr, située sur la commune de Crissey et anciennement dite de l'AUZIN, a été construite en 1980 pour traiter les effluents de la zone industrielle nord de l'agglomération chalonnaise. Le Grand Chalon en a fait l'acquisition en 2012, au titre de sa compétence en matière de collecte et de traitement des effluents.

L'état de vétusté de la station a rendu nécessaire une réhabilitation complète de l'installation, afin de garantir la qualité du traitement des effluents et de lui donner la capacité d'accueillir de nouvelles industries sur la zone d'activités économiques. En 2015, 80 % des effluents traités par cette station étaient d'origine industrielle, principalement des activités exercées sur la zone d'activité SaôneOr.

Dans sa délibération du 8 octobre 2015 actant le lancement du projet d'aménagement de la réserve foncière, le conseil communautaire a estimé que « cet équipement est obsolète et que sa modernisation est indispensable pour permettre l'extension de SaôneOr et l'accueil de nouvelles entreprises sur la réserve foncière ». Il est également indiqué dans cette délibération que cette opération ferait l'objet d'un programme de travaux spécifique.

Par suite, la délibération du 31 mai 2018 a décidé la création d'une autorisation de programme de trois ans sur le budget annexe Assainissement, intitulée Réhabilitation de la station d'épuration SaôneOr. Le montant total de l'opération de réhabilitation a été estimé à 6,2 M€ HT. Ce projet a été inscrit au programme d'actions prévu dans la convention de partenariat signée le 27 janvier 2014 entre le Grand Chalon et l'Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse pour la période 2013-2018.

En outre, par délibération du 2 avril 2019, cette autorisation de programme a été révisée afin de prendre en compte des éléments non connus lors de l'avant-projet, notamment des contraintes géotechniques et des évolutions possibles de la station d'épuration. Son montant a été porté à 8,1 M€ (+ 1,9 M€) et sa durée augmentée de deux années jusqu'en 2022.

4.4.2 La création d'un demi-diffuseur autoroutier

Par délibération du 16 février 2017, le conseil communautaire a validé le protocole financier relatif à la création du demi-diffuseur de l'A6 Chalon Nord-Champforgeuil. Dans l'exposé des motifs de cette délibération, il est indiqué que l'objet principal de ces travaux était « la poursuite du désenclavement de la zone d'activités régionale SaôneOr », car « le raccordement autoroutier de SaôneOr est essentiel pour favoriser et conforter le développement économique du territoire chalonnais et au-delà, de toute la Bourgogne du Sud ».

La participation du Grand Chalon sur ce projet était estimée à 6,05 M€ sur 13,7 M€ HT ; les autres financeurs prenant respectivement en charge 6,4 M€ pour l'État et 1,3 M€ pour le conseil départemental de Saône-et-Loire. Ces montants sont confirmés par la convention administrative, technique et financière adoptée par délibération du 14 mai 2019, qui prévoit un plafonnement de l'actualisation des contributions à 10 % du montant prévisionnel, soit un coût total maximum de 6,7 M€. Le préambule de cette convention indique également qu'« en vue d'améliorer la desserte du nord de l'agglomération de Chalon-sur-Saône, et en particulier l'accès à la zone industrielle de SaôneOr, les collectivités locales (CA du Grand Chalon et conseil départemental de Saône-et-Loire) ont souhaité la création d'un demi-échangeur sur l'autoroute A6 orienté vers Paris. »

La création d'une autorisation de programme a été actée par délibération du 27 juin 2019 pour un montant de 6,7 M€ sur 5 ans (2019-2023) au budget principal.

La mise en service de cet équipement, qui bénéficiera à l'ensemble de la zone d'activité et au nord de l'agglomération, est prévue pour 2023.

4.4.3 L'ouverture de la nouvelle desserte de SaôneOr

La nouvelle route départementale 819 (RD819) a été inaugurée le 10 octobre 2019. Cette route de deux km sur les communes de Fragnes-la-Loyère et de Champforgeuil vise à faciliter l'accès au parc d'activités SaôneOr.

Les travaux ont été effectués à partir de 2016 sous maîtrise d'ouvrage du département de Saône-et-Loire. Ils se sont élevés à 22 M€ TTC, pris en charge par la région Bourgogne-Franche-Comté (36 %), le département de Saône-et-Loire (36 %), l'Etat (17 %) et le Grand Chalons (11 %), dont la participation a été versée par le biais de subventions d'équipement.

4.4.4 Le projet d'aménagement de l'ancien site de Nordéon

Par délibérations du 7 octobre 2021, le conseil communautaire a approuvé une proposition d'acquisition de l'ancien site industriel de Nordéon (ex-Philips), placé en liquidation judiciaire en 2017, pour un montant de 50 000 € TTC auprès du mandataire judiciaire en charge de la liquidation, la signature d'un protocole d'accord pour la dépollution partielle du site, déjà amorcée par Philips, devenu Signify en 2019, dans le cadre de la cession de 2012, ainsi que le projet de réhabilitation et son plan de financement.

Ce site s'étend sur près de sept hectares au sein de la zone SaôneOr. Le projet d'aménagement du Grand Chalons se décomposerait en plusieurs phases : mise en sécurité du site (2022), démantèlement, décontamination et démolition du bâti (2022-2023), remise en état et dépollution des sols (2023) et aménagement (2023-2024). Le coût total de l'opération est estimé entre 6,7 M€ et 7,6 M€ ; les recettes prévisionnelles liées à la vente de cinq hectares de terrains une fois viabilisés étant évaluées à 1,3 M€, soit 25 €/m².

La chambre observe que ce projet, tout en bénéficiant des investissements déjà réalisés sur la zone d'activité SaôneOr, fera face à des enjeux analogues à ceux de l'aménagement de la réserve foncière, à savoir la nécessité de trouver des partenaires financiers et de céder les terrains à un montant suffisant pour équilibrer les dépenses liées à l'aménagement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le projet d'aménagement de la réserve foncière de SaôneOr engagé par le Grand Chalons constitue un investissement majeur en faveur du développement économique. Il s'articule avec d'autres opérations portées par la collectivité et soutenues par d'autres acteurs afin d'accompagner le développement de la zone d'intérêt régional SaôneOr dans son ensemble.

La chambre relève que le Grand Chalons a maîtrisé le calendrier prévisionnel de la phase 1 de l'opération, ce qui a permis un lancement anticipé de sa phase 2. Fin octobre 2021, l'équilibre financier de la phase 1 apparaît plutôt favorable pour l'EPCI. À ce stade du projet, la chambre invite toutefois le Grand Chalons à rester particulièrement vigilant sur l'équilibrage global de l'aménagement de la réserve foncière de SaôneOr, au regard des enjeux financiers associés.

ANNEXES

Annexe n° 1. Décomposition de l'excédent brut de fonctionnement (EBF) du budget principal.....	42
Annexe n° 2. Présentation de la situation financière du budget annexe Aménagements économiques	43

Annexe n° 1. Décomposition de l'excédent brut de fonctionnement (EBF) du budget principal

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	57 603 727	56 526 870	56 759 284	58 052 701	60 121 270	1,1 %
+ <i>Fiscalité reversée</i>	-14 702 736	-15 992 093	-15 642 443	-15 629 509	-15 562 690	1,4 %
= <i>Fiscalité totale (nette)</i>	42 900 991	40 534 777	41 116 841	42 423 192	44 558 579	1,0 %
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	5 422 588	5 923 022	5 689 394	6 392 880	5 198 139	-1,1 %
+ <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	20 238 045	20 603 218	19 796 919	20 009 626	19 690 586	-0,7 %
+ <i>Production immobilisée, travaux en régie</i>	399 928	524 849	603 073	632 962	583 410	9,9 %
= Produits de gestion (A)	68 961 553	67 585 866	67 206 227	69 458 660	70 030 715	0,4 %
<i>Charges à caractère général</i>	11 940 518	12 448 776	12 421 157	12 724 441	11 868 325	-0,2 %
+ <i>Charges de personnel</i>	32 692 595	33 242 732	33 171 069	32 481 209	32 829 489	0,1 %
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	5 545 116	5 429 088	5 444 611	7 528 710	7 255 035	7,0 %
+ <i>Autres charges de gestion</i>	5 387 027	5 569 374	5 618 261	5 269 633	5 441 076	0,2 %
= Charges de gestion (B)	55 565 256	56 689 969	56 655 099	58 003 993	57 393 925	0,8 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	13 396 297	10 895 896	10 551 128	11 454 666	12 636 790	-1,4 %

Source : ANAFI d'après les comptes de gestion

Annexe n° 2. Présentation de la situation financière du budget annexe Aménagements économiques

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	<i>Cumul</i>
Produit de la vente des terrains aménagés	-	549 616	885 673	759 716	525 356	2 720 361
+ Autres recettes	-	53 557	1 290 389	503 526	309 192	2 156 664
= Total des produits d'aménagement de l'année	-	603 173	2 176 062	1 263 242	834 548	4 877 025
Acquisition de terrains	-	-	-	-	278 276	278 276
+ Dépenses directes d'aménagement	308 338	1 932 289	1 145 283	1 671 833	975 993	6 033 736
+ Dépenses accessoires d'aménagement hors frais financiers	-	-	-	-	101 757	101 757
+ Remboursement de frais budget principal	-	-	-	-	-	-
+ Autres dépenses indirectes à caractère général	5 136	2 662	710	10 268	-	18 776
= Total des dépenses d'aménagt. (hors frais financiers)	313 474	1 934 951	1 145 993	1 682 101	1 356 026	6 432 544
+/- Résultat financier	-12 766	-17 353	-23 286	-23 050	-26 666	-103 121
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	-	-	-	-	37 319	37 319
= Solde sur les opérations d'aménagement (exécution de l'année)	-326 240	-1 349 131	1 006 783	-441 909	-510 825	-1 621 322
= Flux de trésorerie d'exploitation	-326 240	-1 349 131	1 006 783	-441 909	-510 825	-1 621 322
- Annuité en capital de la dette	32 667	32 667	32 667	32 667	292 667	423 333
+/- Avance budgétaire reçue (+) ou remboursée (-)	-473 667	-	-	-	-	-473 667
+ Nouveaux emprunts de l'année (y c. pénalités de réaménagement)	833 667	750 000	710 000	-	-	2 293 667
= Solde financement	1 093	-631 798	1 684 116	-474 575	-803 492	-224 655
Encours de dettes du budget au 1er janvier	8 690 532	9 017 865	9 735 198	10 412 532	10 379 865	
- Annuité en capital de la dette	32 667	32 667	32 667	32 667	292 667	423 333
- Remboursement avance BP/BA Locations immobilières	473 667	-	-	-	-	473 667
+ Nouveaux emprunts	833 667	750 000	710 000	-	-	2 293 667
= Encours de dette du budget au 31 décembre	9 017 865	9 735 198	10 412 532	10 379 865	10 087 198	
Ressources stables (E)	9 670 892	10 714 393	13 138 894	13 921 420	13 394 209	
Emplois immobilisés (dont stock de terrains aménagés) (F)	9 615 355	11 290 654	12 031 039	13 568 628	13 732 713	
= Fonds de roulement net global (E-F)	55 537	-576 261	1 107 855	352 792	-338 504	

Source : ANAFI d'après les comptes de gestion



Les publications de la chambre régionale des comptes
de Bourgogne-Franche-Comté
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bourgogne-franche-comte>

Chambre régionale des comptes de Bourgogne-Franche-Comté

28-30 Rue Pasteur – CS 71199 – 21 011 DIJON Cedex

bourgognefranche-comte@crtc.ccomptes.fr