



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE SAINT-GENIS-POUILLY

(Département de l'Ain)

Exercices 2018 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 18 décembre 2023.

AVANT-PROPOS

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saint-Genis-Pouilly pour les exercices 2018 et suivants, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 9 janvier 2023 adressée à M. Hubert Bertrand, maire de la commune depuis le 18 mars 2001.

Conformément au plan de contrôle, les investigations ont porté sur les points suivants :

- la gouvernance communale ;
- le contrat de délégation de service public relatif au centre aquatique (DSP) ;
- les systèmes d'information ;
- les ressources humaines ;
- la commande publique ;
- la régularité budgétaire et la fiabilité comptable ;
- la situation financière ;
- le foncier, le patrimoine et l'investissement.

L'entretien d'ouverture du contrôle a eu lieu le 17 janvier 2023 en présence de l'ordonnateur en fonction, M Hubert Bertrand, et de la directrice générale des services, Mme Isabelle Dodet-Cauchy. L'entretien de fin d'instruction, prévu par l'article L. 243-1, al. 1 du code des juridictions financières, a eu lieu le 7 septembre 2023 avec les mêmes personnes.

La DSP relative à l'exploitation du centre aquatique a été conclue en 2017, donc antérieurement à la période de contrôle. Toutefois, les conditions de celle-ci et le choix effectué par la commune d'associer le délégataire avant que l'équipement ne soit finalisé ont conduit à la conclusion d'un avenant, intervenu pendant la période de contrôle. Par ailleurs, le délégataire a cessé l'exploitation du centre aquatique pendant une semaine au cours de l'automne 2022. Ces éléments ont donc été analysés dans le cadre du rapport.

Après avoir examiné les réponses écrites à ses observations provisoires, la chambre, lors de sa séance du 18 décembre 2023, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

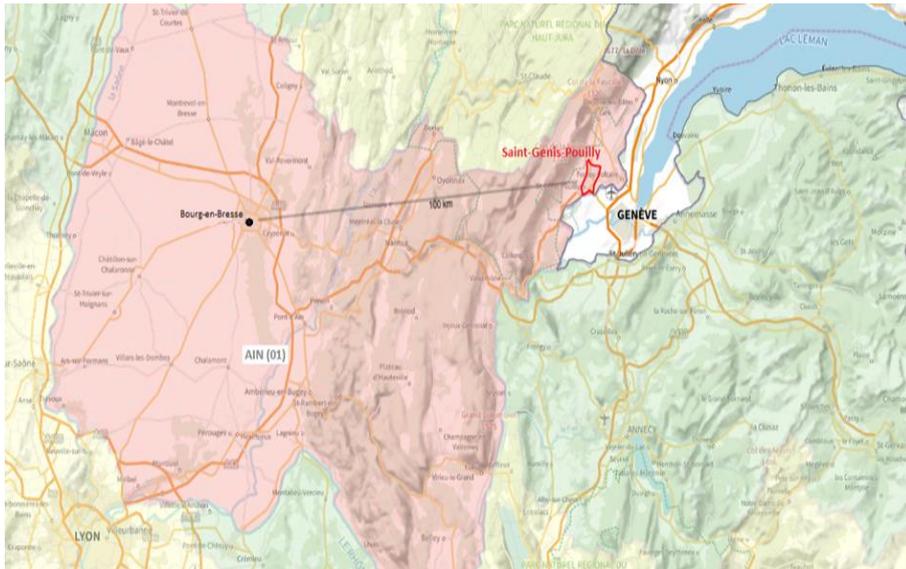
TABLE DES MATIERES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION.....	8
1 LA GOUVERNANCE	10
1.1 Le fonctionnement du conseil municipal	10
1.2 Le régime de délégations.....	10
1.3 L'attribution des indemnités de fonctions aux élus.....	10
1.4 Les frais de mission et de représentation des élus et des agents	11
1.5 Les frais de réception et de restauration.....	12
1.6 L'organisation communale.....	13
1.7 L'attribution des subventions aux organismes tiers	13
1.8 Les relations avec l'intercommunalité	15
1.9 Les relations avec les autres organismes tiers	17
1.10 La délégation de service public du centre aquatique.....	17
1.10.1 Le contexte de lancement de la DSP et de son premier avenant.....	17
1.10.2 L'exécution du contrat	20
1.11 Le contrôle interne, externe et la gestion des contentieux	20
2 LES SYSTÈMES D'INFORMATION	23
3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	24
3.1 L'organisation de la fonction ressources humaines	24
3.2 Les bilans sociaux et les lignes directrices de gestion.....	25
3.3 Les effectifs et la masse salariale	25
3.4 Le recours aux contractuels et aux vacataires	28
3.4.1 Les contractuels sur emplois permanents et non permanents	28
3.4.2 Les emplois de directeurs généraux adjoints.....	30
3.4.3 Les vacataires	31
3.5 Les emplois de cabinet	32
3.6 Le temps de travail et les heures supplémentaires	32
3.6.1 Le temps de travail	32
3.6.2 Les heures supplémentaires.....	33
3.7 Le régime indemnitaire	34
3.7.1 Le RIFSEEP et les indemnités versées aux agents de la police municipale	34
3.7.2 La prime annuelle.....	36
3.8 Les avantages en nature.....	36
3.9 L'action sociale	38
4 LA COMMANDE PUBLIQUE.....	39
4.1 L'organisation générale et la performance de la fonction.....	39
4.2 Le non-respect de la publication des données essentielles.....	40

4.3 L'archivage défaillant des marchés publics	41
4.4 La vérification du respect des règles de computation des seuils	42
4.5 L'analyse de certains marchés publics	43
4.5.1 Les obligations de publicité, de mise en concurrence et la définition du besoin	43
4.5.2 Les analyses des offres	45
4.5.3 L'exécution des marchés	46
4.5.4 Les observations du contrôle de légalité	48
5 LE FONCIER, LE PATRIMOINE ET L'INVESTISSEMENT	49
5.1 Le patrimoine foncier de la commune	49
5.2 Les projets d'investissements	50
5.3 Le recours à d'autres modes de financements	51
5.3.1 La ZAC des Hauts de Pouilly	51
5.3.2 Le recours aux projets urbains partenariaux	52
5.3.3 Les participations forfaitaires et offres de concours	54
6 LA QUALITÉ DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE	58
6.1 L'organisation de la fonction	58
6.2 La qualité de l'information financière	58
6.2.1 Les budgets, le calendrier et l'information budgétaire	58
6.2.2 Les prévisions budgétaires, les taux d'exécution et les restes à réaliser	60
6.2.3 La gestion des opérations en autorisation de programme et crédits de paiement	61
6.2.4 Les annexes des documents budgétaires	62
6.3 La fiabilité des comptes	62
6.3.1 La tenue de la comptabilité d'engagement	63
6.3.2 La gestion patrimoniale, les immobilisations et les amortissements	63
6.3.3 Les provisions	64
7 LA SITUATION FINANCIÈRE	64
7.1 La formation de l'autofinancement	64
7.1.1 L'évolution des produits de gestion	64
7.1.2 L'évolution des charges de gestion	67
7.1.3 La capacité d'autofinancement	68
7.2 Le financement des investissements	69
7.3 L'analyse bilantielle	71
7.4 L'analyse prospective	72
ANNEXES	74
Annexe n° 1. Les autorisations d'absence	75
Annexe n° 2. Sommes consacrées à l'action sociale	76
Annexe n° 3. Exemples d'achats réalisés sans mise en concurrence	77
Annexe n° 4. Autorisations de programme/crédits de paiement	78
Annexe n° 5. Tableaux relatifs à la fiabilité des comptes	80

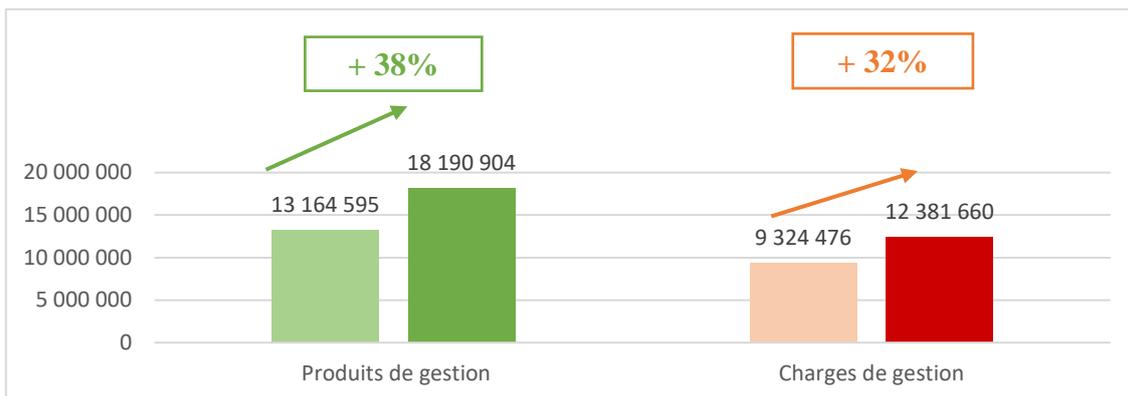
SYNTHÈSE

Située au nord-est du département de l'Ain, frontalière avec la Suisse, la commune de Saint-Genis-Pouilly se situe à moins de 10 kilomètres de Genève, ce qui entraîne une croissance démographique particulièrement soutenue. Sa population est ainsi passée de 3 549 habitants en 1975 à 14 274 habitants au 1^{er} janvier 2023, soit une augmentation annuelle moyenne de 6,35 %, ce qui fait d'elle la cinquième commune du département en termes de population.



Une situation financière particulièrement favorable mais une politique d'équipement ambitieuse qui nécessite un pilotage renforcé

La commune dispose d'une situation financière particulièrement favorable, liée à la fois à la progression de ses ressources fiscales, au dynamisme du marché immobilier, de ses dotations institutionnelles et de la compensation financière genevoise (CFG), destinée à compenser les charges publiques liées aux travailleurs frontaliers, qu'elle a décidé d'affecter en totalité à ses investissements. Ses ressources de fonctionnement ont progressé au cours de la période de façon plus importante que ses charges, ce qui lui permet de disposer d'une capacité d'auto-financement d'autant plus élevée qu'elle n'est pas endettée. La commune a ainsi généré un haut niveau de fonds de roulement, qui, conjuguée aux retards pris par plusieurs projets d'investissement, lui permet de disposer d'une trésorerie de 38 M€, particulièrement élevée puisque représentant plus de trois années de charges de fonctionnement. Dans ce contexte, elle ne doit plus mobiliser des ressources fiscales ne répondant pas à ses besoins.



La commune a, par ailleurs, mis en œuvre une politique d'investissement ambitieuse reposant sur une recherche dynamique de financements, en recourant notamment aux dispositifs des conventions de projet urbain partenarial (PUP) pour mobiliser des participations, en bénéficiant de la rétrocession d'équipements construits dans le cadre d'une ZAC et en cédant des parcelles immobilières. L'importante trésorerie évoquée *supra* vient en soutien de ces ambitions.

La commune entend, en effet, accompagner la croissance rapide de sa population et de ses besoins par la construction d'équipements publics. Or, faute de compétences suffisantes en interne, elle est conduite à déléguer un certain nombre de missions, ce qui la rend dépendante des prestataires qu'elle choisit. L'attribution d'un contrat d'affermage pour l'exploitation du centre aquatique dont les travaux de construction n'en étaient qu'au stade d'avant-projet, a ainsi conduit la commune à la conclusion tardive d'un premier avenant modifiant la subvention forfaitaire d'exploitation. Elle n'a par ailleurs pas anticipé les conséquences sur la délégation, de l'extension de cet équipement, actuellement en construction. Certains contentieux retardant des projets, sont parfois liés à des procédures mal maîtrisées juridiquement. Enfin, la commune doit respecter le cadre légal des financements qu'elle reçoit.

Par ailleurs, l'importance des sommes engagées nécessite d'améliorer l'utilisation de la technique des autorisations de programme/crédits de paiements (AP/CP) dans la gestion de certaines opérations. De même, l'élaboration d'un plan pluriannuel d'investissements et d'une prospective financière complète doivent permettre à l'assemblée délibérante de disposer d'une vision pluriannuelle précise et réaliste des projets menés, de leur financement et de leur impact sur les charges de fonctionnement.

La nécessité d'assurer la continuité des services

La commune, située dans la zone d'attractivité de la métropole genevoise, et dans un secteur immobilier dynamique a du mal à assurer la stabilité de ses effectifs et se trouve confrontée à un renouvellement important de ceux-ci, ce qui peut être de nature à perturber son fonctionnement. Dans le contexte d'une mutualisation très restreinte de ses services avec la communauté d'agglomération du Pays de Gex, elle rencontre des difficultés à assurer la continuité de ses services et le pilotage juridique de certains projets.

Ce contexte rend particulièrement urgente la mise en place un véritable régime indemnitaire, conforme au cadre légal, qui pourrait être un facteur d'attractivité. De même, le service informatique, qui repose actuellement sur un seul agent, nécessite d'être renforcé pour en assurer la sécurité et respecter les obligations du règlement général sur la protection des

données (RGPD). La commune, dont les dépenses de personnel sont inférieures à la moyenne de la strate, dispose, en la matière, de marges de manœuvre.

Des achats qui ne respectent pas les principes de la commande publique

En matière de commande publique, faute d'outil permettant à la commune de piloter de manière transversale ses achats, les seuils de mise en concurrence et les procédures ne sont pas systématiquement respectés. Le système d'archivage est défaillant. La commune doit se montrer plus vigilante quant à la définition du besoin à satisfaire mais également veiller à respecter les grands principes de la commande publique tant pour l'analyse des offres que pour les actes d'exécution.

La commune, qui avait déjà fait l'objet d'observations sur ce point, doit donc se doter d'un véritable service chargé de la commande publique, capable de contrôler le respect des seuils imposés par la réglementation, de mettre en place des outils de suivi et un archivage conforme aux exigences en vigueur.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Renforcer le suivi juridique et financier des projets mis en œuvre de façon à en sécuriser le cadre juridique et les éventuelles évolutions.

Recommandation n° 2 : Formaliser le processus de recrutement, notamment en ce qui concerne les entretiens, et respecter les conditions de recours aux contractuels.

Recommandation n° 3 : Mettre fin à tout lien hiérarchique ou fonctionnel de la directrice du cabinet sur les agents des services administratifs de la commune.

Recommandation n° 4 : Mettre en œuvre un régime indemnitaire conforme aux exigences légales et définissant notamment des critères précis d'attribution et d'évolution.

Recommandation n° 5 : Structurer un véritable service chargé de la commande publique et mettre en place un système d'archivage des données.

Recommandation n° 6 : Mettre en place un recensement des besoins et définir des familles d'achats homogènes permettant de s'assurer du respect des seuils de mise en concurrence.

Recommandation n° 7 : S'assurer du respect des règles de la commande publique, et notamment des grands principes, lors de la définition du besoin, de l'analyse des offres et de la conclusion des actes d'exécution.

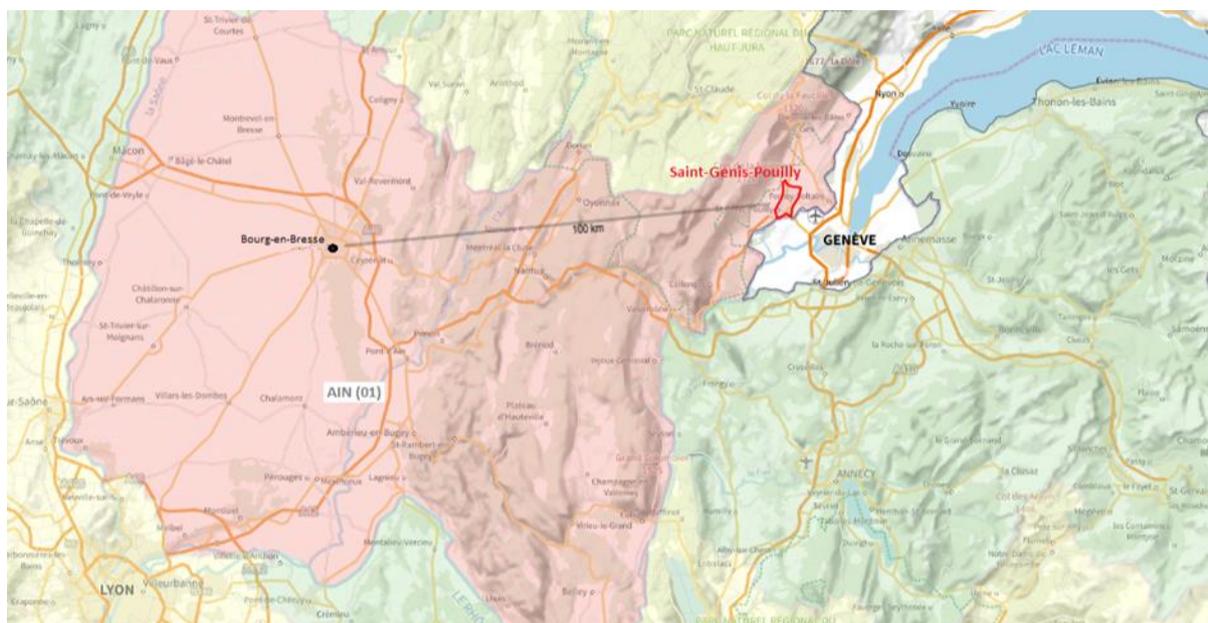
Recommandation n° 8 : Mettre en place un PPI conforme au règlement budgétaire, intégrant les dépenses d'entretien des équipements existants et des prévisions de réalisation réalistes.

Recommandation n° 9 : Définir précisément les équipements que la commune s'engage à réaliser dans le cadre des PUP et justifier de leur réalisation, respecter le cadre juridique définissant les sommes qui peuvent être versées par les bénéficiaires d'une autorisation de construire.

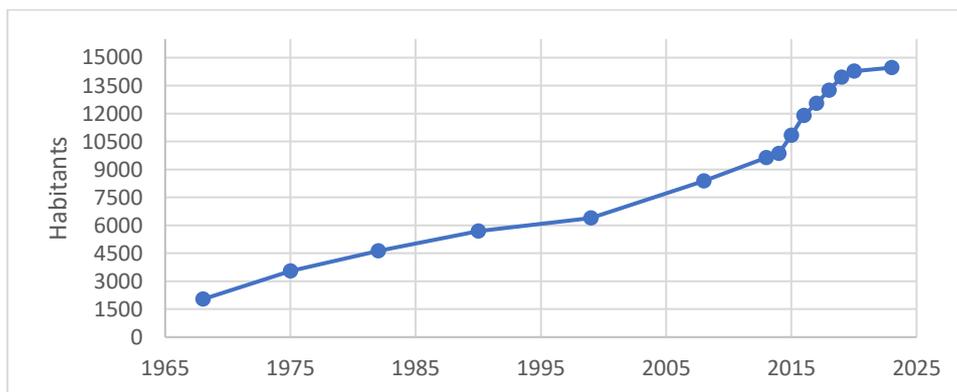
Recommandation n° 10 : Mettre en place une analyse prospective rigoureuse permettant de disposer d'une réelle visibilité sur le coût de construction et de fonctionnement des équipements envisagés, sur les financements prévus et leur impact sur la capacité d'auto-financement.

INTRODUCTION

Située au nord-est du département de l’Ain, la commune de Saint-Genis-Pouilly est frontalière avec la Suisse et se situe à moins de 10 kilomètres de Genève, vers laquelle elle constitue l’un des plus importants points de passage. Son territoire s’étend sur une superficie de 9,8 km². La commune de Saint-Genis-Pouilly est actuellement la cinquième la plus peuplée du département de l’Ain¹. Elle a connu une progression démographique particulièrement marquée, passant de 3 549 habitants en 1975 à 14 274 habitants au 1^{er} janvier 2023. Depuis 2013, l’augmentation annuelle moyenne de sa population est de 6,35 % alors que celle du département de l’Ain est de 0,9 %².



Graphique n° 1 : Évolution démographique de la commune de Saint-Genis-Pouilly



Source : INSEE et observatoire des territoires

¹ Derrière Bourg en Bresse, Oyonnax, Valserhône, Ambérieu-en-Bugey, étant précisé que celle-ci n’a qu’une dizaine d’habitants de plus.

² La population française a augmenté de 0,36 % sur la même période.

La proximité de Genève, qui concentre les deux-tiers des emplois de l'agglomération franco-suisse mais seulement un quart des logements, est à l'origine de cette croissance démographique.

La structure démographique de la commune est atypique puisque 70 % de la population a moins de 45 ans et plus d'un quart a moins de 14 ans (17,9 % en France métropolitaine). Les personnes de 75 ans et plus représentent 4 % de la population (contre 9,4 % au niveau national). La commune accueille des habitants de 90 nationalités différentes³. La présence du CERN⁴ situé en partie sur le territoire de la commune et ainsi que celle du Technoparc du Pays de Gex constituent des facteurs importants d'attractivité et de développement économique. Ainsi, seuls 16,1 % des actifs résidant à Saint-Genis-Pouilly travaillent sur le territoire de la commune. 2 009 travailleurs frontaliers y résident par ailleurs, soit 14 % de ses habitants, ce qui lui permet de percevoir des fonds au titre de la compensation financière genevoise (CFG).

La progression démographique entraîne la construction de nombreux équipements publics. Saint-Genis-Pouilly accueille ainsi, depuis 2016, l'un des deux sites de la cité scolaire internationale de Ferney-Voltaire, qui regroupe 1 650 élèves. Elle comprend aussi cinq groupes scolaires, un collège public, un théâtre, un centre culturel, un centre aquatique, un stade d'athlétisme ainsi que d'autres équipements sportifs. Enfin, l'un de ses quartiers (Jacques Prévert), situé à proximité immédiate du centre-ville est classé au titre des quartiers prioritaires pour la politique de la ville (QPV).

La commune de Saint-Genis-Pouilly est membre de la communauté d'agglomération du Pays de Gex (CAPG), composée de 27 communes. Celle-ci, créée le 1^{er} janvier 2019⁵, est issue de la communauté de communes (CC) du Pays de Gex, elle-même créée en 1995.

Tableau n° 1 : Principales données financières de la commune au 31 décembre 2022

Recettes de fonctionnement	19 481 227 €	Recettes d'investissement	8 137 605 €
Dépenses de fonctionnement	14 396 106 €	Dépenses d'investissement	7 628 243 €
<i>dont charges de personnel</i>	<i>6 977 425 €</i>	Trésorerie	38 579 738 €
Résultat de fonctionnement	5 085 121 €	Effectifs (pourvus)	170 ETP

Source : *Compte de gestion 2022 de la commune de St Genis Pouilly*

³ Source : <https://www.Saint-Genis-Pouilly.fr/portrait-de-la-commune-de-Saint-Genis-Pouilly>.

⁴ Conseil européen pour la recherche nucléaire : le CERN est le plus grand laboratoire au monde de physique des particules. Fondé en 1954, le CERN est situé de part et d'autre de la frontière franco-suisse. Il a été l'une des premières organisations à l'échelle européenne et compte aujourd'hui 23 États membres.

⁵ Arrêté préfectoral du 26 décembre 2018.

1 LA GOUVERNANCE

1.1 Le fonctionnement du conseil municipal

Élu en 2020 au second tour pour un sixième mandat avec 46,1 % des suffrages exprimés, le maire, M. Hubert BERTRAND, est entouré de huit adjoints, de deux conseillers délégués⁶, de vingt-deux conseillers municipaux (dont 14 de la majorité et 8 conseillers municipaux d'opposition).

Le fonctionnement du conseil municipal et des différentes commissions n'appelle pas d'observations particulières.

1.2 Le régime de délégations

En application des dispositions de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le conseil municipal a donné délégation au maire par une délibération du 5 décembre 2017, puis par une délibération du 15 juillet 2020 dans la plupart des domaines prévus⁷. Le conseil municipal doit toutefois fixer des limites, notamment les montants, dans les domaines suivants : tarifs et droits prévus au profit de la commune n'ayant pas un caractère fiscal (2°)⁸, demandes de subventions (26°) et dépôt de demandes d'urbanisme relatives aux biens municipaux (27°). Même si des délégations « larges » sont admises par la jurisprudence⁹, celle-ci précise que l'acte « doit définir les limites de la délégation avec une précision suffisante »¹⁰. Le recours à des périmètres peu précis expose donc la commune à un risque juridique et limite le contrôle exercé par le conseil municipal. Ainsi, même si l'ordonnateur a rendu compte des décisions prises, la chambre invite la commune à délimiter plus précisément les délégations accordées.

Les délégations aux élus et agents n'appellent pas d'observations particulières.

1.3 L'attribution des indemnités de fonctions aux élus

Les indemnités de fonction versées au maire et aux adjoints sont déterminées par les articles L. 2123-20 et suivants du CGCT en fonction de la strate démographique de la commune.

Par une délibération du 15 juillet 2020, et en application de l'article L. 2123-23 du CGCT, le conseil municipal a fixé l'indemnité perçue par le maire à 65 % du montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique,

⁶ En début de mandat, quatre conseillers délégués avaient été désignés mais deux d'entre eux ont renoncé à leurs fonctions et délégations.

⁷ Excepté en ce qui concerne l'ouverture et l'organisation de la participation du public par voie électronique, l'admission en non-valeur des titres de recettes correspondant à des créances irrécouvrables et l'autorisation des mandats spéciaux et des remboursements des frais afférents.

⁸ La délibération donnant délégation ne peut pas seulement mentionner « limitée à leur évolution »

⁹ En matière d'action en justice CE 27 juillet 1988 Époux Gohin, de droit de préemption, CE 2 mars 2011, Commune de Brétignolles-sur-Mer.

¹⁰ CE 12 mars 1975, n°93439, Commune de Loges-Margueron, CE 2 février 2000, commune de St Joseph.

celle des adjoints à 22 % et celle des conseillers municipaux délégués à 11 %. Ces indemnités sont majorées de 15 %. La hausse des indemnités par rapport au précédent mandat¹¹ s'explique par le franchissement du seuil de 10 000 habitants.

Toutefois, le conseil municipal doit voter, dans un premier temps, le montant des indemnités de fonction, dans le respect de l'enveloppe indemnitaire globale et dans un second temps, se prononcer sur les majorations de 15 %, prévue par l'article L. 2123-22 du CGCT, qui doit faire l'objet d'un vote distinct. La commune n'a pris qu'une délibération, ce qui ne respecte pas les dispositions du CGCT. La chambre l'invite donc à délibérer en deux temps sur cette majoration.

La commune respecte les dispositions relatives au plafonnement¹² des indemnités perçues pour différents mandats et celles de l'article L. 2123-24-1-1 du CGCT¹³, communiquant chaque année au conseil municipal un état chiffré de l'ensemble des indemnités de toutes natures dont bénéficient les élus, intégré au rapport d'orientation budgétaire depuis 2022.

1.4 Les frais de mission et de représentation des élus et des agents

Selon l'article L. 2123-18 du CGCT, les fonctions de maire, d'adjoint, de conseiller municipal, de président et membre de délégation spéciale donnent droit au remboursement des frais que nécessitent l'exécution des mandats spéciaux ainsi que les déplacements hors mandat spécial accordé par l'assemblée délibérante.

Aucun frais de représentation n'a été versé au maire. Les dépenses qui lui sont remboursées n'appellent pas d'observations.

Les remboursements de frais de mission aux élus s'élèvent à 17 020 € sur la période. Seuls les congrès des maires et la participation de l'adjoint à la culture au festival d'Avignon ont fait l'objet de mandats spéciaux. Les autres frais de mission ont été remboursés sur la base de deux délibérations des 8 avril 2014 et 15 juillet 2020, très précises.

Les remboursements aux élus sont tous accompagnés d'un état de frais mais l'invitation ou la convocation à la réunion sont parfois manquantes, ce qui ne permet pas de vérifier l'intérêt local de ces déplacements. La chambre rappelle par ailleurs que la prise en charge de frais exposés par des personnes extérieures à la collectivité, (n'ayant pas la qualité d'élus, ni d'agent), nécessite une délibération motivée permettant d'établir l'intérêt communal du déplacement. L'identité des convives et la mention de la manifestation à l'origine de la dépense constituent une obligation¹⁴ En outre, plusieurs états de frais remboursés en 2018 recensent des dépenses relatives à l'année 2017, le compte administratif ne reflétant alors plus les dépenses réellement engagées au cours de l'exercice.

¹¹ La délibération du 4 octobre 2016 fixait celle perçue par le maire à 55 %, à 19,42 % pour les adjoints ensuite majorées de 15 %. Pour les conseillers municipaux délégués, cette indemnité était fixée à 6 %, sans majoration.

¹² Le plafond est fixé à 1,5 fois l'indemnité parlementaire prévue à l'article 1 de l'ordonnance du 13 décembre 1958, déduction faite des cotisations sociales obligatoires, à savoir la moyenne du traitement le plus bas et du traitement le plus élevé de la fonction publique d'État, soit 5 679,71 € net ; le plafond est donc de 8 519,56 €.

¹³ Créée par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019.

¹⁴ CE n° 376324 du 23 décembre 2015, Commune de Bulgnéville (88).

La chambre invite donc la commune à s'assurer que les demandes de remboursement sont systématiquement accompagnées de l'invitation ou de la convocation à la réunion permettant de justifier l'intérêt local des déplacements.

Concernant les agents, ils doivent être munis au préalable d'un ordre de mission signé. La collectivité a délibéré sur les modalités de remboursement les 8 avril 2014 et 15 juillet 2020. Un échantillon portant sur les pièces justificatives pour l'exercice 2021 a été contrôlé. Les ordres de mission sont systématiques et les remboursements conformes à la délibération et aux plafonds réglementaires.

Cependant, la commune impute sur les comptes « 6251 – voyages et déplacements » et « 6256 -missions », des prestations de transport¹⁵ ou des prestations d'hébergement sans que l'on puisse rattacher ces dépenses aux agents. Elle doit donc se montrer plus rigoureuse quant à la bonne imputation comptable de ces dépenses.

1.5 Les frais de réception et de restauration

Selon l'instruction M 14, les dépenses engagées à l'occasion des fêtes ou cérémonies nationales et locales sont imputées au compte 6232 « Fêtes et cérémonies » ; les frais de réceptions au compte 6257. Les justificatifs produits doivent mentionner le nom, la qualité des convives et l'objet de la réunion ou, à tout le moins, une attestation de l'organisateur de la réception indiquant son objet¹⁶. Ces mêmes règles sont applicables, quelle que soit l'imputation comptable retenue, pour l'ensemble des factures de restaurant.

Tableau n° 2 : Frais de réception et de restauration

En €	2018	2019	2020	2021	2022
6232 Fêtes et cérémonies	49 537	49 753	39 610	21 479	23 545
6257 Frais de réception 6234 Réceptions (M57)	38 652	54 825	37 480	40 380	78 631
Total	88 189	104 578	77 090	61 859	102 176

Source : Comptes de gestion

Les montants consacrés aux fêtes et cérémonies incluent notamment les vœux du maire, la fête du 14 juillet ou encore la fête de l'Oiseau. Cependant les factures ne mentionnent pas toujours l'évènement auquel elles se rattachent, certains justificatifs ne sont pas assez précis¹⁷.

De même, les factures de restaurant ne sont jamais accompagnées d'un état de frais. Or, le motif des repas, l'identité des participants, l'objet de la réunion doivent être mentionnés et joints aux factures pour pouvoir apprécier l'intérêt public local de la dépense et permettre notamment au comptable de vérifier sa bonne imputation. La commune doit, là encore, se montrer plus rigoureuse sur ce point, de nombreuses imputations étant erronées.

¹⁵ Ces prestations sont identifiées dans les factures comme de l'accompagnement pour le transport d'artistes ou de comédiens, soit de la gare de Genève-Cornavin au théâtre soit du transport de la gare de Bellegarde-sur Valserine à l'hôtel.

¹⁶ Décision du Conseil d'État du 23 décembre 2015, n° 376324.

¹⁷ La commune a versé 58 464 € à trois sociétés différentes sans justifier de l'objet de la réunion, du nom des convives ni de leur qualité justifiant ces frais d'hébergement.

La chambre invite donc la commune à s'assurer que les factures soient en la matière systématiquement accompagnées d'un état de frais précisant l'objet du repas, le nom et la qualité des participants.

1.6 L'organisation communale

Le maire de Saint-Genis-Pouilly, par ailleurs président du centre communal d'action sociale (CCAS), est assisté, outre sa collaboratrice de cabinet, d'une directrice générale des services (DGS) qui pilote trois pôles à la tête desquels sont placés des directeurs généraux adjoints (DGA). Le service communication, la police municipale et les assistantes de direction sont rattachés directement à la DGS. La collectivité comporte 17 services différents, dont certains ne sont toutefois constitués que d'un seul agent, ce qui nécessite une supervision importante du DGA au détriment de ses propres missions de pilotage des services rattachés à sa direction, et peut exposer la commune à une absence de suivi des dossiers en cas de vacance du poste¹⁸.

L'organisation présentée a évolué durant la période de contrôle, principalement avec la création, en juillet 2022, de l'emploi de DGA développement urbain, technique et urbanisme¹⁹, ce qui a eu pour conséquence une nouvelle répartition des services entre les DGA et la DGS. Avant la création de cet emploi, la DGS encadrait directement les services techniques, le service urbanisme et la police municipale.

L'organisation des services de la commune est également impactée par le renouvellement important de ses effectifs, qui concerne l'ensemble du Pays de Gex, en raison de sa proximité géographique avec la Suisse, particulièrement attractive en termes de rémunérations. Malgré ce contexte, la chambre a constaté qu'il n'existait pas de recueil général des procédures internes, ni de démarche globale de formalisation, ce qui peut nuire à la continuité des services et au suivi des dossiers. La commune a ainsi été en difficulté pour retracer les évolutions intervenues durant la période de contrôle. Cette difficulté ne l'a pourtant pas incitée à mettre en place une politique de stabilisation de ses effectifs.

La chambre invite donc la commune à mettre en place une démarche de formalisation de ses procédures internes, afin de limiter les effets du renouvellement de ses effectifs sur la continuité d'activité, mais également de mieux sécuriser les procédures pour les services dont les activités présentent des risques juridiques.

1.7 L'attribution des subventions aux organismes tiers

Les collectivités ont la possibilité d'attribuer à des tiers diverses subventions, en numéraire ou en nature. Lorsque la subvention excède 23 000 €²⁰, une convention est

¹⁸ Tels que le service commande publique assurée uniquement par le DGA ressources de mai à novembre 2022, ou encore le service informatique qui n'est constitué que du responsable.

¹⁹ L'objectif, à travers cette création, était de mieux coordonner les politiques et projets transversaux et promouvoir une vision stratégique des politiques d'aménagement urbain de la commune.

²⁰ la commune considère que les sommes liées à la valorisation des équipements doivent être pris en compte dans le calcul du seuil de 23 000 €.

obligatoirement conclue entre la collectivité et le bénéficiaire²¹. Le compte administratif doit rendre compte de manière exhaustive des subventions et concours en nature (mise à disposition de locaux, etc.) accordés par la collectivité.

Les montants versés au secteur associatif font l'objet d'une délibération et sont recensés dans une liste annexée au budget. La subvention versée au CCAS est inscrite dans le budget primitif. Le montant accordé a connu une augmentation au cours de la période contrôlée, tant en ce qui concerne les sommes directement versées que celles relatives à la prise en compte de la valorisation des équipements²² mis à leur disposition qui représentent près des deux tiers du montant total. Toutefois, cette valorisation n'est apparue qu'à partir de 2022 dans l'annexe du compte administratif.

Les subventions sont essentiellement versées à des structures sportives ou culturelles, six d'entre elles²³ représentant 61 % du montant total²⁴ attribué sur la période. Les dossiers de demande n'utilisent que très rarement le formulaire Cerfa pourtant obligatoire²⁵. Elles sont remplies de façon très inégale, certains éléments financiers, les bilans des actions menées, voire parfois le montant de la somme demandée étant manquants. Or, le bénéficiaire d'une subvention publique, supérieure à 75 000 € HT ou représentant plus de 50 % du produit figurant à son compte de résultat, est tenu de fournir une copie certifiée de son budget et des comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de son activité.

La commune a élaboré un document de cadrage, daté de janvier 2023, non encore totalement finalisé, qui rappelle le processus d'attribution des subventions et les contrôles à effectuer. Les demandes sont examinées par les offices municipaux qui vérifient la complétude des dossiers et font des propositions ensuite examinés en commission. Ils ne tirent pas de conséquences particulières du caractère incomplet de certains dossiers. Par ailleurs, les critères d'attribution ne sont pas précisément définis, même si l'examen des dossiers montre que la commune subventionne essentiellement les associations accueillant des enfants résidant à Saint-Genis-Pouilly, le montant versé tenant ensuite notamment compte du nombre d'adhérents et de leur participation aux événements locaux.

La commune s'attache à formaliser les décisions d'attribution : pour les associations les plus importantes, elle privilégie la conclusion de conventions triennales qui peuvent faire l'objet d'avenants annuels précisant les montants versés, les équipements mis à disposition et les engagements²⁶ de l'association. Les soutiens moins réguliers et les projets ponctuels présentés dans le cadre de l'opération « coup de pouce » d'un montant de 1 000 € maximum donnent aussi lieu à une convention. Cette formalisation est une bonne pratique.

²¹ Article 10 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, et article 1 de son décret d'application du 6 juin 2001.

²² En effectuant une extraction du coût des bâtiments ou équipements utilisés rapportés ensuite à leur utilisation par l'association.

²³ Clubs de foot, Tennis club, Lyre musicale, Ain Est athlétisme, Compagnie du Bord d'eau, les chevaliers de l'oiseau.

²⁴ En incluant la valorisation des équipements.

²⁵ Article 10 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration

²⁶ Qui s'engage notamment à transmettre ses éléments financiers, mais aussi à mentionner la commune dans ses actions de communication. Selon son objet social, elle peut aussi s'engager à adhérer au pass sport et culture.

La commune a en outre mis en place un dispositif, dit « Pass Sport et culture », destiné à favoriser l'accès des jeunes²⁷ à ceux-ci. Elle verse aux associations, en plus du montant de la subvention, la moitié ou la totalité des frais d'inscriptions des enfants des familles les plus modestes.

Tableau n° 3 : Subventions de fonctionnement versées

En milliers d'€	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2018-2022
Subventions de fonctionnement	292	222	218	221	397	35 %
Dont CCAS ²⁸	90	60	60	60	177	96 %
Dont subventions versées aux associations	175	165	149	150	209	19 %
Valorisation des équipements mis à disposition	316	316	316	356	356	13 %
Subventions exceptionnelles	0	18	6	4	0 ²⁹	
Montant total	492	500	472	511	566	15 %

Source : comptes de gestion

La commune dispose ainsi d'un processus structuré d'examen des demandes et de formalisation des subventions attribuées. La valorisation des équipements mis à disposition est effective. La chambre l'invite toutefois à être plus rigoureuse sur la complétude des dossiers et à formaliser précisément les critères d'attribution de celles-ci.

1.8 Les relations avec l'intercommunalité

La commune est membre de la communauté de communes du Pays de Gex³⁰, devenue communauté d'agglomération du pays de Gex (CAPG) suite à un arrêté préfectoral du 26 décembre 2018. La commune s'est toutefois opposée à cette transformation et à la réécriture des compétences, effectuée pourtant à périmètre constant, considérant que cette modification ne s'accompagnait pas d'une évolution de la gouvernance de l'EPCI et d'un nouveau bureau exécutif.

Les relations entre la commune et la CAPG sont en effet complexes, en raison d'oppositions de principe sur un certain nombre de sujets. En dépit du transfert de la compétence tourisme à la CAPG et de la mise à la disposition des locaux de l'office de tourisme, la commune s'est ainsi opposée en 2017 à l'instauration d'une taxe de séjour intercommunale au motif qu'elle continuait à assumer des dépenses pour promouvoir son attractivité touristique.

²⁷ Les collégiens, lycéens et étudiants âgés de 11 à 21 ans bénéficient d'un tarif de 5€ pour 4 spectacles hors têtes d'affiches. La commune verse une participation égale à la moitié ou la totalité du reste à charge du coût d'adhésion et de licences aux associations sportives et culturelles conventionnées, accueillant les jeunes de 0 à 21 ans. En 2022, ces associations étaient le centre aquatique Au fil de l'ô, Ain est athlétisme, St Genis Badminton, Judo club, Compagnie du Bord'eau, la lyre musicale.

²⁸ La commune indique que la totalité de la subvention inscrite au budget en 201 n'a pas été versée au CCAS. La subvention 2022 regroupe ce qui n'avait pas été versé en 2021 et des sommes liées à de nouvelles attributions.

²⁹ Du fait du passage à la nomenclature M57.

³⁰ Créée par un arrêté préfectoral du 31 mai 1995. Elle regroupe 27 communes et 97 676 habitants au 1^{er} janvier 2023 et ne comporte pas de ville-centre.

Un accord assorti d'un reversement partiel de ces sommes n'est finalement intervenu qu'en août 2020.

Certains comptes-rendus d'activité de la CAPG sont présentés à l'assemblée délibérante³¹, mais de façon irrégulière, la commune indiquant ne pas en être systématiquement destinataire. Toutefois, ces présentations ne donnent pas lieu, contrairement aux dispositions de l'article L. 5211-39 du CGCT à l'audition³² de ses représentants au sein de l'EPCI, qui n'effectuent pas non plus le compte-rendu bisannuel de l'activité de celle-ci prévu par le texte.

Les compétences de la CAPG³³ ont été élargies³⁴ par le transfert en janvier 2018 de la compétence eaux pluviales et ruissellement non urbain qui a été précédé d'une réunion de la CLECT et s'est accompagné de la mise à disposition des ouvrages correspondants. Les modalités de prise en charge de certaines compétences ont évolué : la CAPG dispose ainsi depuis 2018 de la compétence de gestion des équipements de la ZA de l'Allondon, qu'elle a délégué à la commune en 2018-2019, assuré à nouveau elle-même, puis délégué à la commune, uniquement pour l'entretien courant³⁵, depuis fin 2021. La commune assure également à titre gratuit pour la CAPG la mobilité des personnes âgées et à mobilité réduite sans que cela ne donne lieu à des comptes-rendus particuliers.

Toutefois, le pacte financier et fiscal, adopté en 2017 pour une durée de trois ans n'a pas été renouvelé. La commune a bénéficié à deux reprises du fonds de concours mis en place par la CAPG³⁶, limité à des participations ponctuelles.

La mutualisation des services est particulièrement réduite. Le schéma de mutualisation établi pour la période 2016-2020 évoquait la mise en place d'un service commun d'autorisation du droit des sols (ADS), auquel Saint-Genis-Pouilly ne participe pas ; la mise à disposition du service eaux pluviales, dont la compétence a été transférée en janvier 2018 et la mise en place de groupements de commandes dans des domaines ponctuels³⁷. Ce schéma, devenu entre-temps facultatif, n'a pas été réactualisé mais la commune indique que la CAPG a relancé récemment un processus de concertation. La commune a enfin la possibilité de bénéficier, à travers les parts acquises par la CAPG, des actions mises en œuvre par la SPL Alec 01, devenue l'opérateur du service public de performance énergétique de l'habitat (SPPEH) à l'échelle du département.

La chambre constate ainsi le faible niveau de mutualisation existant et rappelle, pour autant, que les représentants de la commune au sein de la CAPG doivent informer régulièrement le conseil municipal de l'activité de celle-ci.

³¹ Délibération du 4 décembre 2018 portant sur le rapport d'activité 2017, délibération du 2 novembre 2021 portant sur le rapport d'activité 2020, délibération du 8 novembre 2022 portant sur le rapport d'activité 2021.

³² Les délibérations indiquent qu'ils peuvent être entendus.

³³ Dont l'urbanisme, la collecte des déchets, la petite enfance, la Gemapi, l'eau, l'assainissement, la création et l'entretien de la voirie d'intérêt communautaire, le développement culturel et touristique, la coopération transfrontalière et la politique foncière pour la mise en œuvre de celles-ci.

³⁴ La CAPG a pris en 2021 les compétences relatives à la création et l'exploitation de réseaux de chaleur pour les opérations d'intérêt communautaire, ce qui n'impliquait pas de transfert de charges.

³⁵ Le montant total annuel est estimé à 23 497 €. La Clect avait évalué en 2017 le montant total transféré à ce titre à 193 142 €.

³⁶ 2018 : 100 000 € au titre de la construction du centre aquatique ; 2019 : 100 000 € pour le projet sous les vignes.

³⁷ Mise à jour des réseaux d'eaux pluviales, contrôle des dispositifs de défense incendie, installation de bornes de recharge pour véhicules électriques, convention financière relative à la mise en place du RGPD.

1.9 Les relations avec les autres organismes tiers

La commune détient 5 % des parts, d'une valeur de 25 000 €, dans la SPL Terrinnov, créée en 2013 par la CAPG, qui en est l'actionnaire majoritaire. Elle a un représentant au sein du conseil d'administration. Toutefois, contrairement aux dispositions de l'article L. 1524-5 du CGCT, aucun rapport d'activité de cette SPL n'a été soumis au conseil municipal.

Elle est également actionnaire de la Société d'économie mixte de construction du département de l'Ain (SEMCODA) dont elle détient, depuis 2017, 4 404 actions d'une valeur, estimée en 2018, de 193 776 €. Le dernier rapport d'activité présenté concernait l'année 2019. Or, la commune a consenti à cette société, qui intervient régulièrement sur son territoire, de nombreuses garanties d'emprunt. En outre, la valeur de ces actions a été modifiée par la recapitalisation intervenue. Il est donc important que les rapports d'activité soient présentés régulièrement afin que l'assemblée délibérante dispose d'éléments actualisés, que la commune puisse réexaminer la valeur des actions et inscrire une éventuelle dépréciation d'actifs.

L'existence de ces participations ne figure en outre pas dans les annexes des budgets et des comptes administratifs de la commune. La chambre invite donc la commune à mentionner ces participations dans les annexes des documents budgétaires et à soumettre au conseil municipal ces rapports d'activité, ce qui a été fait lors de la séance du conseil municipal du 5 septembre 2023 pour le rapport d'activité de Terrinov 2022, dans le prolongement du contrôle.

1.10 La délégation de service public du centre aquatique

1.10.1 Le contexte de lancement de la DSP et de son premier avenant

Dans le but de gérer son centre aquatique, la commune a lancé une procédure de délégation de service public (DSP)³⁸, dès septembre 2015 alors que l'équipement était encore en phase de conception par le maître d'œuvre³⁹ donc sans connaître suffisamment l'impact déterminant qu'aurait cet ouvrage sur l'équilibre financier de la DSP⁴⁰.

La délibération du conseil municipal du 6 juin 2017 a approuvé les termes du contrat d'affermage ainsi que le choix de l'entreprise Vert Marine comme délégataire. Le contrat⁴¹ a ainsi pris effet à compter de sa notification, pour une phase de préfiguration⁴² courant jusqu'à la mise à disposition effective de l'équipement par la collectivité, qui est intervenue le

³⁸ La procédure (qui est intervenue hors période de contrôle) s'est déroulée conformément à l'article L. 1411-4 du CGCT (après avis du comité technique et délibération du conseil municipal). Toutefois l'avis de publicité ne permet pas de connaître l'estimation du contrat de DSP, ni la procédure appliquée.

³⁹ Au stade d'avant-projet sommaire, la composition générale du bâtiment en plan et en volume était donc établie.

⁴⁰ Contrairement aux dispositions des articles 7 et 8 du décret 2016-86, applicable à la procédure.

⁴¹ Signé le 21 juin 2017 par le maire et notifié le 13 juillet 2017.

⁴² D'après les articles 7 et 8 du contrat, durant cette phase le délégataire a plusieurs obligations et notamment la participation aux étapes de validation des phases d'études à partir de la phase programmation, aux réunions de chantier et opérations de réception, aux formations dispensées par les entreprises travaux. Il doit également recruter son personnel, le former, réaliser les démarches administratives nécessaires à l'ouverture de l'équipement ou encore élaborer les conventions et règlements.

3 septembre 2020. À compter de cette date le contrat a commencé à courir pour une durée de six ans, soit jusqu'au 2 septembre 2026.

En cours d'exécution de la DSP, un premier avenant a été conclu entre le délégataire et la commune en raison « *du contexte spécifique dans lequel a été menée la procédure relative au contrat de DSP en cours* ». Il rappelle que l'offre du délégataire a été retenue sur la base d'hypothèses qui lui ont permis d'évaluer financièrement ses postes de charges en fluides et entretien-maintenance et que cette offre spécifiait « *compte tenu du caractère non définitif du projet et dans le cas où, lors de la prise en main de votre équipement par notre société, des modifications substantielles seraient constatées, il conviendra que les parties se rencontrent afin de statuer sur l'impact économique engendré* ». Sur ces motifs, trois nouvelles prestations ont été ajoutées au contrat de DSP⁴³ et reportées sur la subvention forfaitaire d'exploitation (SFE) pour sujétions de service public⁴⁴, qui a été augmentée de 3,7 %, passant ainsi de 2 685 240 € HT à 2 784 900 € HT⁴⁵. La commune justifie cette augmentation par l'absence d'incidence de ces évolutions techniques sur les recettes. Le montant total de la SFE dans le contrat de DSP initial s'élevait à 2 970 240 € HT⁴⁶. Après l'avenant n° 1, le montant total de la SFE s'élève à 3 069 900 € HT sur la durée totale du contrat.

L'évolution globale de la SFE est restée contenue. Toutefois l'avenant a été signé le 13 juin 2022 et prévoit une régularisation du montant versé pour chaque période contractuelle, y compris pour la première année de la DSP du 3 septembre 2020 au 2 septembre 2021⁴⁷. La commune justifie cet acte de régularisation par la crise sanitaire, ce qui n'explique pas la conclusion tardive de l'avenant (juin 2022).

Sur le fond, comme en vertu des articles 28.1 et 28.3 de la DSP, le délégataire s'est engagé sur un certain niveau de prestations incluses dans la délégation, la circonstance que la DSP ait été lancée prématurément alors que l'ouvrage n'en était qu'au stade d'avant-projet sommaire, ne pouvait justifier l'augmentation de la subvention de la commune par avenant. En effet, la subvention n'a pour vocation que de combler des sujétions ou des contraintes particulières de service public et non de couvrir des frais supplémentaires imprévus⁴⁸. La SFE ne peut permettre au délégataire de couvrir des prestations imposées au délégataire du fait de la mauvaise définition initiale de son besoin. En outre, la chambre constate que l'intégralité des compensations pour sujétions de service public et contraintes institutionnelles a été versée au délégataire lors de la première année d'exécution (2020-2021) alors que l'établissement a été

⁴³ Le contrat de maintenance du système Poséidon (système anti-noyade) pour un coût annuel de 16 000 € HT ; - le contrat de maintenance de la protection cathodique des filtres pour un coût annuel de 2 080 € HT et la surconsommation de fluides due à la non-installation de la couverture thermique prévue initialement pour un coût estimé à 4 210 € HT de charges additionnelles pour 90 jours.

⁴⁴ Le contrat de DSP prévoyait 2 composantes de la subvention forfaitaire d'exploitation :

- la subvention forfaitaire d'exploitation pour « compensation pour sujétions de service public » destinée à prendre en compte les contraintes de service public imposées au délégataire par la collectivité (notamment les périodes et horaires d'ouverture) ;
- la subvention forfaitaire d'exploitation pour « compensation pour contraintes institutionnelles de service public » destinée à compenser l'accueil à titre gratuit des scolaires du 1^{er} degré de la ville ainsi que les entrées réduites individuelles remises à titre gratuit au CCAS de la ville.

⁴⁵ Montant hors forfait de préfiguration de 24 510 € HT versé avant la mise à disposition de l'équipement.

⁴⁶ Montant décomposé comme suit : 2 685 240 € HT pour la compensation pour sujétions de service public et 285 000 € HT pour la compensation pour contraintes institutionnelles de service public.

⁴⁷ Une facture de régularisation est intervenue pour l'année 1 et 2, le 26/08/2022.

⁴⁸ Articles 28.1 et 28.3 de la DSP.

fermé la plus grande partie de la période⁴⁹ et que les contraintes de service public n'ont pas pesé sur le délégataire. Les compensations ont donc été définies forfaitairement et n'ont pas été assises sur des obligations clairement définies, quantifiées et objectivables⁵⁰. En réponse, la commune indique les missions de service public objet de la compensation qui ont pesé sur le délégataire mais ne précise pas leur décomposition ni le calcul des coûts compensés.

En outre, la chambre rappelle qu'en vertu de la jurisprudence communautaire⁵¹ et des dispositions de l'article L. 2224-2 du CGCT, les services publics industriels et commerciaux doivent être financés par l'utilisateur⁵² et que « *la part prise en charge par le budget propre ne peut excéder le montant des sommes données au délégataire pour sujétions de service public et représenter une part substantielle de la rémunération de ce dernier.* » Le versement d'une compensation financière est autorisé pour financer l'exécution des obligations de service public⁵³ mais celle-ci doit être clairement définie et établie au préalable sur la base de paramètres et de calculs objectifs et transparents. Elle doit également être proportionnée aux coûts de l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes et d'un bénéfice raisonnable.

Ces risques financiers et juridiques sont donc importants et doivent être pris en compte par la commune au regard du second projet d'avenant induit par l'extension du centre aquatique⁵⁴. Le délégataire a transmis des premiers éléments chiffrés mais ceux-ci n'ont pas été analysés par la commune, qui n'a pas non plus estimé l'impact financier de l'extension sur la DSP, alors que ce projet a été initié dès 2018. Lorsque les travaux seront achevés, les conditions initiales de la DSP seront impactées, les montants induits seront bien plus significatifs que ceux de l'avenant n°1 et devront conduire la collectivité à s'interroger quant à l'absence de bouleversement économique du contrat initial et à la réalité du partage des risques avec le délégataire. À ce titre, la chambre invite la commune à s'outiller pour négocier ce futur avenant, notamment au regard des dispositions de l'article L. 2224-2 du CGCT précitées.

⁴⁹ Les rapports d'activité 2020 et 2021 mentionnent les périodes de fermeture de l'équipement (du 24/10/2020 au 31/12/2020 puis du 01/01/2021 au 08/06/2021 pour le public et du 16/01/2021 au 10/05/2021 pour les scolaires et les écoles de natation).

⁵⁰ Sur ce point, cf le rapport public annuel de la Cour des comptes de 2022 « *Les délégations de service public dans les Hauts-de-France* ».

⁵¹ CJUE, 24 juillet 2003, *Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg contre Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, n° C-280/00.

⁵² En l'espèce, la gestion du centre aquatique relève d'un service public industriel et commercial (SPIC) car l'objet du service est assimilable à celui des activités généralement accomplies par des personnes privées, les ressources proviennent principalement des recettes perçues sur l'utilisateur et les modalités de fonctionnement sont celles d'une personne privée (personnel de droit privé, comptabilité privée, recherche de l'équilibre financier).

⁵³ Comme, par exemple, des extensions de jours ou d'horaires d'accueil du public, la mise en place d'une tarification tenant compte de critères sociaux ou de domiciliation, l'accueil des scolaires ou des accueils collectifs de mineurs, etc..

⁵⁴ Qui fait l'objet d'échanges avec le délégataire depuis le 1^{er} décembre 2022.

1.10.2 L'exécution du contrat

Le délégataire Vert Marine a fermé le centre aquatique en raison de la crise énergétique le 8 septembre 2022. Face à cette situation, la commune a été particulièrement réactive puisqu'elle a immédiatement rappelé au délégataire les clauses contractuelles⁵⁵ et a, en parallèle, pris l'attache du syndicat intercommunal d'énergie et de e-communication de l'Ain (SIEA) dont elle est adhérente, afin d'étudier les possibilités d'intégration du délégataire au groupement de commande des marchés de fourniture et d'électricité. Sur la base de ces négociations, le centre aquatique a réouvert dès le 17 septembre 2022. La commune doit désormais statuer sur la demande d'indemnisation au titre de l'imprévision, estimée par le délégataire à 224 132 €⁵⁶. La situation est en cours d'analyse par le cabinet mandaté à cette fin.

L'analyse de l'exécution du contrat de DSP montre qu'à part la DGS, aucun service n'en pilote la gestion et l'exécution. Si certains sont associés, ils ne le sont que de façon ponctuelle. Ainsi la résolution des difficultés tenant à la fermeture a été externalisée sans que les services n'analysent les documents transmis par le délégataire. Cette absence de suivi global ne permet pas d'anticiper les modifications de contrat, comme cela s'est produit lors du premier avenant.

La chambre invite donc, pour l'avenir, la commune à s'investir davantage dans le contrôle de l'exécution d'une DSP qui revêt une importance majeure, s'agissant d'un équipement significatif, mais également à mettre en œuvre les moyens internes nécessaires afin de négocier le futur avenant induit par le projet d'extension du centre aquatique.

1.11 Le contrôle interne, externe et la gestion des contentieux

La commune ne dispose pas d'un service de contrôle interne ou contrôle de gestion et n'a pas établi de cartographie des risques. Cependant, elle a eu recours à un prestataire afin de réaliser un audit organisationnel et fonctionnel permettant d'identifier les actions d'amélioration pour le bien être des agents et la qualité des services rendus aux usagers. Un bilan a mis en avant la nécessité d'un pilotage plus transversal, d'une modernisation et d'une stabilisation des équipes.

Au cours de la période contrôlée, la commune a été partie dans différents contentieux, principalement en matière d'urbanisme (16 contentieux), mais aussi dans le cadre des projets importants tels que le projet d'extension du centre culturel Jean Monnet, le projet de centre commercial Open (détaillé *infra*) ou encore le projet d'aménagement du complexe sportif

⁵⁵ Notamment l'article 23 du contrat qui impose au délégataire d'assurer la continuité du service public ainsi que l'article 53 qui prévoit une pénalité de 500 € par demi-journée d'interruption non justifiée.

⁵⁶ Cette somme représente le surcoût entre les budgets prévisionnels d'électricité et de gaz et les dépenses réelles après déduction des aides énergie.

« Sous-les-Vignes »⁵⁷. Elle n'a connu qu'un contentieux en matière de ressources humaines⁵⁸, et un en marchés publics⁵⁹.

Le groupement d'avocats, titulaire des quatre marchés de « prestations juridiques de conseil d'assistance et de représentation juridique », pilote l'intégralité des contentieux⁶⁰. Ceux-ci sont gérés par les services de la commune selon la thématique concernée, sans vision d'ensemble. Dans le cadre de la contradiction, la commune a indiqué disposer d'un suivi des contentieux régulier dont elle n'a toutefois pas justifié.

Les contentieux trouvent parfois leur origine dans les procédures mises en œuvre qui ont pu manquer de précision ou ne pas avoir été conformes aux règles applicables. Ainsi, la commune avait lancé le 6 novembre 2018 un marché portant sur l'extension du centre culturel Jean Monnet qui devait s'effectuer en partie sur des terrains dont elle ne disposait pas⁶¹. Elle a donc dû retirer le permis de construire délivré en juillet 2018 et résilier le marché conclu avec le groupement, mené par la société Eiffage, qui présentait par ailleurs de très importantes irrégularités (évoquées *infra*). Une transaction est intervenue en février 2020 à propos du marché, mais la rétrocession des terrains fait toujours l'objet de procédures judiciaires longues et complexes⁶², ne permettant pas la réalisation de l'extension projetée.

Les contentieux ont également des répercussions financières importantes : outre la transaction⁶³ évoquée *supra*, la commune a été condamnée⁶⁴ à restituer à hauteur de 240 000 €

⁵⁷ Ces terrains ont fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique du 28 juillet 2017, d'une ordonnance d'expropriation du 15 février 2018, d'un permis de construire et d'aménager du 14 janvier 2021 modifié le 15 juillet 2022 à la suite des différents recours intervenus. Les requêtes en indemnisation sont toujours en cours. La commune a consigné une somme totale de 657 441 € correspondant aux indemnités d'expropriation et d'éviction agricole. Un appel est en cours contre le jugement du Juge de l'expropriation du Tribunal judiciaire (TJ) de Bourg en Bresse. Un autre jugement du 14 décembre 2022 a ordonné un sursis à statuer. Des recours sont en outre en cours contre le jugement disant n'y avoir lieu à l'annulation du permis de construire.

⁵⁸ Portant sur une demande d'annulation d'un arrêté de non prise en charge de frais médicaux, pour un montant de 437 €. Le tribunal administratif (TA) a annulé la décision de non-prise en charge des frais médicaux de la commune.

⁵⁹ Les parties se sont désistées du contentieux qui a finalement abouti à un protocole transactionnel (cf. *infra*, partie 4.5.3 « L'exécution des marchés »).

⁶⁰ Le montant versé au groupement sur la période s'élève à 204 912 € TTC d'après les grands livres.

⁶¹ Ces terrains devaient être apportés à la commune dans le cadre d'un programme d'aménagement d'ensemble (PAE) conclu en 2006. Cet apport n'a pas été réalisé dans le délai prévu.

⁶² Le TA de Lyon a considéré dans un jugement du 23 novembre 2021, être incompétent pour statuer sur une demande de mutation d'un bien immobilier, relevant de la compétence du juge judiciaire. La Cour administrative d'appel (CAA) de Lyon, par un arrêt du 29 novembre 2022, a annulé ce jugement, considérant qu'il s'agissait d'un litige portant sur l'exécution d'un contrat de droit administratif, mais a pour autant rejeté la demande de la commune de Saint-Genis-Pouilly. Le TJ de Bourg en Bresse, saisi entre temps par la commune à la suite du jugement du TA de Lyon du 23 novembre 2021, a considéré dans son jugement du 15 juin 2023 que la demande de la commune se heurtait au principe de l'autorité de la chose jugée de la décision rendue par la CAA de Lyon le 29 novembre 2022.

⁶³ Ordonnance TA de Lyon du 16 octobre 2020 constatant le désistement d'action suite à un protocole transactionnel (63 000 € de prestations, 55 000 € de frais et 410 000 € d'indemnités de résiliation).

⁶⁴ Devenu définitif après que, par un arrêt du 31 décembre 2019, le Conseil d'État ait estimé que le pourvoi ne reposait sur aucun moyen de nature à en permettre l'admission.

la participation versée pour ne pas avoir réalisé dans les délais prévus des équipements qu'elle s'était engagée à construire⁶⁵, l'arrêt relevant l'insuffisante précision de la délibération.

Les remarques faites *supra* à propos de la DSP et les points évoqués *infra*, notamment en matière de commande publique, illustrent la nécessité pour la commune, qui est engagée dans une politique de développement ambitieuse, de renforcer son contrôle interne, et de renforcer le suivi juridique et financier des projets qu'elle entend mettre en œuvre de façon à en sécuriser le cadre juridique, les éventuelles évolutions, et de mieux suivre et contrôler les intervenants auxquels elle recourt.

Recommandation n° 1. : Renforcer le suivi juridique et financier des projets mis en œuvre de façon à en sécuriser le cadre juridique et les éventuelles évolutions.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le fonctionnement institutionnel de la commune est dans l'ensemble régulier. Elle doit toutefois se montrer plus rigoureuse en ce qui concerne le remboursement des différents frais et leur imputation comptable.

La commune de Saint-Genis-Pouilly est confrontée à l'augmentation de sa population à un rythme particulièrement soutenu qu'elle tient à accompagner par les équipements adéquats, dans un territoire par ailleurs confronté à l'attractivité de la Suisse. Elle doit ainsi faire face à un renouvellement constant de ses effectifs dans le contexte d'une mutualisation de services particulièrement limitée avec la CAPG.

Dans le cadre de la construction du centre aquatique, elle a choisi de recourir très en amont à un délégataire de service public. Toutefois, l'évolution du projet a conduit à la conclusion tardive d'un premier avenant modifiant le montant de la SFE. La commune mène actuellement des échanges avec son délégataire en ce qui concerne l'impact de la crise énergétique de l'hiver 2022 qui a conduit à une brève fermeture. Elle doit aussi estimer l'impact financier de l'extension actuellement construite sur la DSP. La commune est enfin confrontée à des contentieux complexes, liés parfois à un pilotage insuffisant des opérations, qui retardent des projets d'ampleur. Même si celle-ci privilégie l'accompagnement par des prestataires extérieurs, la chambre lui recommande de renforcer le suivi juridique et financier de ses projets en interne, de façon à en sécuriser le cadre juridique et à en anticiper les éventuelles évolutions.

⁶⁵ « Considérant que la délibération ne permet de déterminer la consistance précise des équipements publics devant être réalisés, ni leur lien avec le programme immobilier envisagé, ni la répartition du coût des équipements entre les constructions et les frais annexes, ni les éléments qui ont permis à la commune d'estimer le montant des travaux à réaliser » ; la délibération ne permettait donc pas aux constructeurs de contrôler le bien-fondé de la participation mise à leur charge.

2 LES SYSTÈMES D'INFORMATION

Le service informatique de la commune est assuré par un seul agent de catégorie C, en fonction depuis plusieurs années, directement rattaché au directeur adjoint ressources et qui assure à la fois le déploiement des systèmes, la sécurité du réseau, le dépannage et la maintenance. Il est aussi en charge des réseaux et du matériel de téléphonie. La commune explique que des échanges sont intervenus en 2016 et 2017 avec la CAPG pour réaliser un audit commun dans une perspective de mutualisation mais n'ont pas abouti.

La commune a eu recours à un prestataire⁶⁶ en décembre 2017 dans le cadre d'un marché de fourniture de tablettes et d'ordinateur portables pour les écoles qui assurait également la maintenance de ces équipements. La commune a, en parallèle, à partir de 2020, eu recours à un autre prestataire⁶⁷ pour la fourniture de matériels puis a conclu avec celui-ci un contrat de prestations de service sous forme de carnets prépayés correspondant d'une part à la maintenance et au dépannage des équipements des groupes scolaires (hors fonctionnement administratif) et d'autre part à des interventions de dépannage, notamment en cas d'absence ou de congés de l'agent, ou de pannes ne pouvant être traitées en interne.

Les serveurs informatiques sont situés dans des locaux globalement sécurisés et adaptés. Pour autant, un certain nombre d'éléments (cartographie réseaux, plan de continuité d'activité) ne sont pas formalisés. La commune, qui a mis en place pendant l'épidémie de Covid 19 un plan de continuité puis de reprise d'activité, n'a pas pour autant adapté celui-ci alors qu'un tel outil pourrait être de nature à répondre à certaines fragilités. La vérification de la complétude des sauvegardes est ainsi effectuée quotidiennement, manuellement, par ce seul agent, personne n'ayant été formé pour le suppléer durant ses absences.

Par ailleurs, la politique de sécurité n'est pas formalisée⁶⁸ et aucune cartographie des risques n'est établie. La commune avait fait réaliser un audit en 2016, dont elle indique avoir suivi les préconisations, mais aucune démarche n'a été entreprise depuis pour identifier les éventuelles fragilités de son système d'information ni mettre en œuvre des plans d'action et des axes d'amélioration⁶⁹.

Le fonctionnement informatique de la commune repose ainsi sur un seul agent, très sollicité⁷⁰, sans que des procédures récurrentes ou des dispositifs de nature à assurer la continuité du service n'aient été mis en place. Ces éléments constituent une fragilité et un risque important pour la commune. La chambre l'invite donc à mettre en place des outils permettant d'assurer la sécurité de ses systèmes d'information et la continuité de ses services.

La commune traite par ailleurs de nombreuses données personnelles dans le cadre de son fonctionnement administratif et des services publics qu'elle assure.

⁶⁶ Société Tilt informatique.

⁶⁷ Société Abax info, rcs 88111142100.

⁶⁸ Il existe seulement une charte informatique dont la diffusion est aléatoire et qui devrait être réactualisée.

⁶⁹ Tels que le renforcement de la sécurité des mots de passe, le renouvellement régulier de ceux-ci, des actions de sensibilisation des agents aux risques informatiques, la suppression des comptes partagés, la réalisation de tests d'intrusion. La charte de la commune relative à l'utilisation de l'informatique pourrait être actualisée et diffusée notamment aux nouveaux agents.

⁷⁰ Celui-ci effectue de ce fait un nombre important d'heures supplémentaires récurrentes.

Adopté en 2016 et entré en application le 25 mai 2018⁷¹, le règlement général sur la protection des données (RGPD) encadre leur traitement en mettant en place un dispositif qui renforce les obligations de transparence des traitements et de respect des droits des personnes en responsabilisant les acteurs⁷². La commune a eu recours à un délégué à la protection des données (DPO)⁷³ proposé par la CAPG puis a désigné à cette fonction les directeurs adjoints ressources qui se sont succédé sans que ceux-ci n'aient disposé de moyens particuliers pour effectuer ces missions. Leurs désignations ont, par contre, bien été transmises à la CNIL.

Les mentions légales du site internet de la commune précisent les droits d'accès et d'opposition ouverts aux utilisateurs du site. Toutefois, il ne permet pas de connaître les données personnelles collectées, les finalités de leur utilisation ni le droit de rectification ouvert aux utilisateurs. La commune n'a, par ailleurs, pas mis en place le registre des activités de traitement⁷⁴ qui doit recenser la totalité des traitements de données qu'elle réalise.

La chambre constate donc que la commune ne respecte pas la totalité des obligations lui incombant au titre du RGPD et l'invite à se mettre en conformité avec celui-ci.

3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

3.1 L'organisation de la fonction ressources humaines

Le service des ressources humaines (RH), rattaché au directeur adjoint ressources, était composé au cours de la période contrôlée d'une responsable et de deux agents⁷⁵. Les fiches de postes indiquent que ceux-ci ont les mêmes missions, mais dans les faits, ils se sont répartis les attributions et ne se substituent pas les uns aux autres, ce qui peut être un point de fragilité en cas d'absence d'un agent. Des fiches de procédure ont été formalisées pour traiter les absences ou départs d'agents en poste, notamment en matière de traitement de la paie, de maladie, ou encore de formation. Le service RH rédige peu de procédures et notes à destination des agents. Une nouvelle maquette de l'entretien professionnel doit être examinée par le comité social territorial. La communication interne à destination des agents reste donc embryonnaire.

⁷¹ Transposition effectuée par la loi du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles, son décret d'application du 1er août 2018, l'ordonnance du 12 décembre 2018 et le décret du 29 mai 2019.

⁷² Le RGPD s'applique à toute organisation publique ou privée, établie sur le territoire de l'Union européenne ou traitant des données personnelles de citoyens de l'Union. Il est conçu autour de cinq principes fondamentaux : licéité des traitements de données, loyauté, finalité, minimisation et limitation de la durée de conservation.

⁷³ Celui-ci est chargé de six missions : informer et conseiller l'organisme en matière de protection des données ; veiller au respect des principes et droits fixés par le RGPD dans les activités courantes de l'entité ; être le point de contact de la CNIL ; être le point de contact de toute personne qui souhaite exercer ses droits ou signaler une violation de ses données ; tenir à jour la documentation relative aux traitements réalisés par l'entité ; réaliser un bilan d'activité annuel (non obligatoire).

⁷⁴ Ce registre est théoriquement piloté et mis à jour par le DPO et doit permettre d'identifier, les catégories de données traitées, les parties prenantes concernées, à quoi les données sont utilisées, qui y accède, quelles sont les mesures de protection mises en place et combien de temps elles sont conservées.

⁷⁵ Un troisième poste de gestionnaire a été créé en 2023 et a été effectif au cours de l'année 2023. Durant la période sous revue, l'équipe est restée stable et n'a pas connu d'évolution. La responsable du service a quitté ses fonctions et a été remplacée en mai 2023.

Le service RH utilise l'ensemble des fonctionnalités⁷⁶ de son logiciel. Toutefois, celui-ci ne permet pas d'extraire le nombre d'ETPT ni de mentionner le fondement légal des contrats, ce qui peut nuire à leur bon suivi. Le service utilise en outre différents tableaux de bord pour le suivi des congés, les créations de postes ou encore les offres d'emplois en cours. Les dossiers individuels apparaissent bien tenus et complets.

3.2 Les bilans sociaux et les lignes directrices de gestion

L'article L. 231-1 du code général de la fonction publique (CGFP)⁷⁷ impose l'élaboration, chaque année, d'un rapport social unique dont le contenu doit servir de base à l'établissement des lignes directrices de gestion (LDG). La commune élabore depuis 2020 un rapport social unique⁷⁸, régulièrement présenté au comité technique⁷⁹ qui succède au « bilan social » dont la dernière édition a été présentée en 2019. Le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT)⁸⁰ a été remplacé par un comité social territorial unique commun par délibération du 7 juin 2022⁸¹.

Après avis du comité technique, la commune s'est dotée de lignes directrices de gestion (LDG) dès 2021, définies par trois arrêtés traitant de la promotion interne, de la stratégie pluriannuelle autour de huit enjeux définis par ordre de priorité, et des avancements de grade. Elles constituent un effort de formalisation mais sont inégalement précises selon les domaines concernés, notamment sur la formalisation de sa politique de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC). La commune a également fait réaliser un audit organisationnel et fonctionnel dont les résultats n'ont pas conduit à modifier des lignes de gestion existantes.

La chambre invite donc la commune à compléter ses lignes directrices de gestion et à formaliser sa stratégie en matière de GPEEC.

3.3 Les effectifs et la masse salariale

Au 31 décembre 2022, la commune employait 189 agents, soit 170,8 équivalents temps plein (ETP)⁸². En 2022, les effectifs payés étaient plus importants que les effectifs indiqués en annexe du compte administratif⁸³, ce qui peut s'expliquer par l'absence de mention dans celui-ci des emplois non permanents. La commune actualise son tableau des effectifs à chaque

⁷⁶ Pour le traitement des salaires, de la carrière, de la gestion des temps (absence, maladie, congés) et le suivi des formations.

⁷⁷ Créé par l'article 9 bis A de la loi du 13 juillet 1983, créé par l'article du 06 août 2019 précitée.

⁷⁸ Le rapport social unique 2022 n'a pas encore été établi. La collectivité l'élabore à partir de la plateforme du centre de gestion de l'Ain qui n'ouvre jamais avant juin minimum.

⁷⁹ Ce dernier s'est réuni conformément à l'article 24 du décret n° 85-565 du 30 mai 1985, à savoir minimum deux fois par an.

⁸⁰ Ce dernier ne s'est pas réuni 3 fois par an minimum conformément à l'article 58 du décret n° 85-603 du 10 juin 1985, mais 2 fois par an.

⁸¹ Dont la composition a été définie dans l'arrêté n° 2023.00026 du 30/01/2023.

⁸² D'après les données de paie, extraites de Xemelios, la commune employait 193 agents soit 168,44 ETPT au 31/12/2022.

⁸³ 168,44 ETPT payés d'après les données de paie Xemelios au 31/12/2022 et 155,30 ETPT d'après l'annexe « état du personnel » du compte administratif 2022.

modification ainsi qu'en cas de changement de grade des agents en poste, ce qui constitue une bonne pratique.

Sur la période, les effectifs progressent de 23 %, portés principalement par le recours croissant aux agents non titulaires sur emplois permanents, notamment des catégories A et B (respectivement + 175 % et + 400 % sur la période). La commune explique que cette évolution est due au manque d'attractivité du Pays de Gex face à la Suisse, qui entraîne un important renouvellement des équipes. Pour autant, jusqu'en 2020, les rapports d'orientation budgétaire indiquaient qu'un tiers de l'effectif avait plus de 10 ans d'ancienneté dans la commune.

Tableau n° 4 : Effectifs permanents⁸⁴

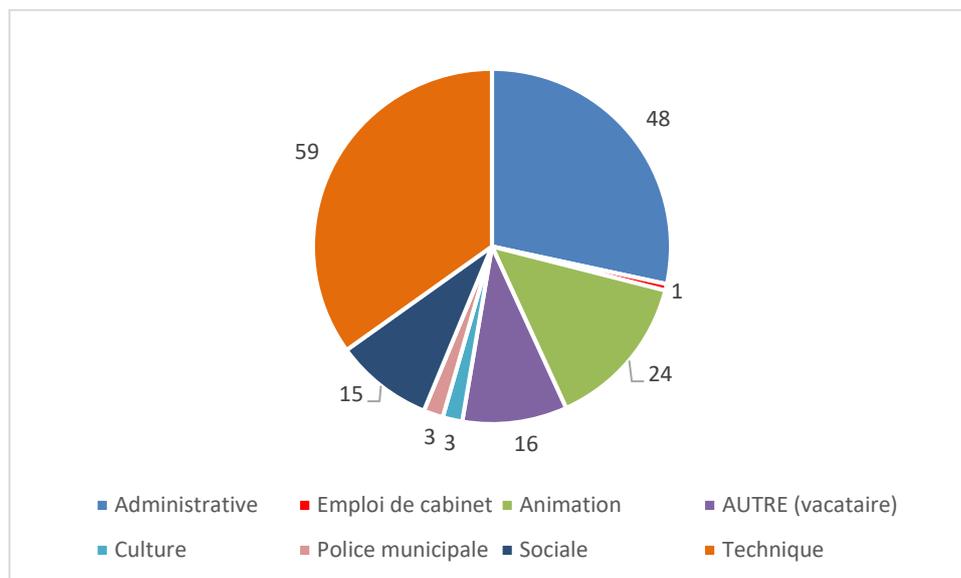
Au 31/12	2018		2019		2020		2021		2022		Évolution	
	Nbre	ETP	Nbre	ETP								
Titulaires												
Catégorie A	7	7	6	6	5	5	4	4	3	3	- 57 %	- 57 %
Catégorie B	5	5	5	5	5	5	5	5	7	7	40 %	40 %
Catégorie C	92	88,3	104	100	110	101,2	112	105,9	107	101,5	16 %	15 %
Contractuels												
Catégorie A	4	4	4	4	5	5	6	6	11	11	175 %	175 %
Catégorie B	2	2	4	4	6	6	6	6	10	10	400 %	400 %
Catégorie C	44	36,9	35	29,5	30	25,3	29	25,8	51	38,3	16 %	4 %
Total	154	143,2	158	148,5	161	147,5	162	152,7	189	170,8	23 %	19 %

Source : Commune

Les effectifs sont constitués pour 84 % d'agents de catégorie C (agents d'exécution), pour 9 % d'agents de catégorie B (emplois intermédiaires) et pour 7 % d'agents de catégorie A (cadres). L'écart entre les effectifs physiques et les ETP s'explique par le recours fréquent à des emplois à temps non complet, essentiellement pour les agents travaillant dans la restauration scolaire ou comme animateurs périscolaires.

⁸⁴ La commune n'a pas pu produire les données intégrant les effectifs permanents et non permanents.

Graphique n° 2 : Effectifs rémunérés par la commune au 31 décembre 2022



Source : fichiers de paie

La part des charges de personnel, nettes des remboursements des agents que la commune met à disposition d'autres entités, dans la totalité des charges courantes a diminué sur la période passant de 60,6 % en 2018 à 54,9 % en 2022, ce qui est inférieur au taux de la strate⁸⁵.

Tableau n° 5 : Charges de personnel

En milliers d'€	2018	2019	2020	2021	2022	Évol. 2018-2022 %
Charges de personnel	5 650	6 034	5 953	6 383	6 797	20,31 %
Dont remboursement de personnel mis à disposition	4 609	0	0	0	0	- 100 %
Charges de personnel nettes des remboursements pour MAD	5 645	6 034	5 953	6 383	6 797	20,41 %
Charges de personnel / charges courantes (en %)	60,7 %	60,9 %	57,9 %	57,7 %	54,9 %	- 0,10
Charges de personnel nettes des remboursements pour MAD/ charges courantes (en %)	60,6 %	60,9 %	57,9 %	57,7 %	54,9 %	- 9,46 %

Source : Comptes de gestion (ANAFI)

Les charges de personnel ont progressé de 20 % sur la période. D'après la commune, celles-ci suivent la progression de la population communale, excepté en 2020 où les recrutements ont été réduits du fait de la situation sanitaire. En 2022, le montant consacré au régime indemnitaire a doublé par rapport à l'année 2021, en raison de la mise en place du CIA mais également à de la modification de l'imputation de l'indemnité de sujétions et d'expertise (IFSE) liée au passage à la nomenclature comptable M57.

Un suivi mensuel de la masse salariale est réalisé, à partir du logiciel finances, en collaboration par la responsable RH et la responsable finances à l'aide d'un tableau qui retrace,

⁸⁵ Qui s'élevait à 60,2 % en 2021 - Source : comptes individuels des collectivités, DGFIP, 2021 – chiffres 2022 non disponibles.

par mois, les éléments prévisionnels et réalisés. La commune a indiqué qu'une analyse serait désormais réalisée trimestriellement en comité de direction afin de suivre et piloter les charges de personnel et la stratégie RH, ce qui n'appelle pas d'observation de la chambre.

3.4 Le recours aux contractuels et aux vacataires

L'article L. 311-1 du CGFP dispose que les emplois de la fonction publique sont normalement occupés par des fonctionnaires. Toutefois, dans certains cas limitativement énumérés, et quand la délibération ayant créé les emplois l'a prévu, un agent contractuel peut être recruté. Lorsqu'un tel recrutement est justifié par les besoins des services ou la nature des fonctions, la commune doit pouvoir justifier du fait qu'aucun fonctionnaire n'a pu être recruté.

3.4.1 Les contractuels sur emplois permanents et non permanents

Confrontée à la très forte attractivité de la Suisse et des rémunérations proposées, la commune fait face à un important et constant renouvellement de ses effectifs. Elle recourt ainsi, de façon récurrente, à des agents contractuels, qui représentent, 40,93 % de ses effectifs en 2022⁸⁶. Presque la moitié des agents non titulaires employés appartient à la filière technique représentant ainsi 46 % des agents non titulaires. La filière administrative compte 28 % d'agents non titulaires et la filière animation 17 %.

Ces contractuels correspondent aux principales catégories suivantes :

- emplois sur des postes permanents de contractuels de catégorie A ou B ⁸⁷ ;
- emplois liés à des missions ponctuelles, majoritairement de catégorie C⁸⁸ ;
- emplois liés à un accroissement saisonnier d'activité, majoritairement de catégorie C⁸⁹ ;
- remplacement temporaire d'agents empêchés.

La commune de Saint-Genis-Pouilly a indiqué que le recrutement des contractuels suit un processus précis en sept étapes⁹⁰. Le service RH s'attache à assurer une large diffusion des offres en recourant généralement à des canaux de diffusion adaptés. Toutefois, l'échantillonnage a montré que certains contrats ne respectent pas systématiquement cette procédure. Ainsi le recrutement d'un directeur, pourvu en interne, n'a donné lieu qu'à un avis de vacance, aucune démarche positive n'ayant été effectuée pour trouver d'autres candidats utiles. Par ailleurs, la commune a reconduit plusieurs contrats par le biais d'avenants sans qu'il ait été procédé à la déclaration de vacance de poste. Les services du contrôle de légalité de la préfecture ont rappelé ses obligations à la commune qui a confirmé ne pas avoir effectué ces

⁸⁶ Source : données de paie Xemelios.

⁸⁷ Recrutés sur le fondement de l'article L. 332-8 du code général de la fonction publique (1° absence de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes, 2° lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient, et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté). Ces articles remplacent les anciens article 3-3 1° et 3-3 2° de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

⁸⁸ Recrutés en visant l'accroissement saisonnier d'activité (article L. 332-23 1° du CGFP).

⁸⁹ Recrutés en visant l'accroissement saisonnier ou l'accroissement temporaire d'activité (article L. 332-23 2° du CGFP).

⁹⁰ Définition du besoin en recrutement, définition du poste et du profil recherchés puis rédaction de l'offre d'emploi et sa diffusion, présélection des candidatures avant l'entretien de recrutement et enfin réponse aux candidatures.

démarches⁹¹. La chambre rappelle à cet égard que l'article L. 452-36 du CGFP prévoit que les collectivités sont tenues de communiquer au centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale les créations et vacances d'emploi « *à peine d'illégalité des nominations* ». Dans le cadre de la contradiction, la commune indique respecter désormais cette obligation.

En outre, le contrôle du processus de recrutement a révélé que la commune ne formalisait pas suffisamment ses procédures. En effet, elle n'établit pas de document de type compte rendu d'entretien ou procès-verbal de jury permettant de justifier le caractère infructueux du recrutement d'un fonctionnaire sur l'emploi en question et ainsi le recours à des agents contractuels en l'absence de candidats titulaires de la fonction publique⁹². À titre d'exemple, un agent contractuel a été retenu pour occuper un poste de DGA. Or la publication de la vacance d'emplois avait suscité 17 candidatures dont trois émanant de fonctionnaires titulaires. Le contrat a été conclu au motif que les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient. Toutefois l'article L. 332-8 2° du CGFP précise que ce motif ne peut être évoqué que si « *un fonctionnaire n'a pu être recruté* ». Dans le cadre de l'instruction, l'ordonnateur n'a pas justifié des motifs ayant conduit à recourir à un non-titulaire. Aucun compte-rendu n'a en outre été établi, ce qui est critiquable.

Concernant la durée des contrats, l'échantillonnage a révélé que la commune respectait globalement les durées maximales prévues par le CGFP en fonction du motif de recrutement. Toutefois, il a été constaté, pour un agent, que plusieurs contrats avaient été signés, mentionnant des motifs de recrutement différents afin d'occuper les mêmes fonctions, conduisant à dépasser la durée fixée à l'article L. 332-14 du CGFP qui le limitait à deux ans.

Par ailleurs, certains agents contractuels, principalement embauchés comme animateurs ou agents de restauration, ont alterné pour les mêmes fonctions des CDD et des vacations. Cette situation est irrégulière car la reconduction des contrats pour des missions identiques montre un besoin récurrent (cf. *infra* pour les vacataires).

Même si, dans le cadre de la contradiction, la commune indique que ces points n'ont pas l'objet d'observations de la part du contrôle de légalité, la chambre rappelle que leur absence ne préjuge pas de la régularité d'un acte administratif⁹³.

La commune a par ailleurs indiqué que les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) recrutés comme contractuels, qui ne réussissaient pas le concours, étaient ensuite stagiaires sur le grade d'adjoint technique. Effectivement, le tableau des effectifs annexé au compte administratif fait état d'un nombre d'ATSEM très faible par rapport au nombre de groupes scolaires⁹⁴. Or, les missions de ces agents ne relèvent pas de ce cadre d'emploi. La chambre invite donc la commune à mettre fin à cette irrégularité majeure.

La chambre a également relevé que les contrats conclus pour remplacement temporaire d'agent empêché⁹⁵ ne mentionnaient pas toujours de date de fin de contrat, ce qu'elle invite la commune à faire, afin de s'assurer que la durée du contrat est bien limitée à celle de l'absence de l'agent remplacé.

⁹¹ Et indique que des postes similaires sont déclarés vacants limitant, selon elle, la portée de ces oublis.

⁹² Tels que prévu par le décret n° 2019-1414 du 19 décembre 2019.

⁹³ Rapport de la Cour des comptes de 2021 « Contrôle de légalité et contrôle des actes budgétaires en préfecture ».

⁹⁴ Emplois budgétaires d'ATSEM 1^{ère} et 2^{ème} classe : CA 2018 : 11,2 ; CA 2019 : 11,7 ; CA 2020 : 7,8 ; CA 2021 : 10,2 ; CA 2022 : 5,5.

⁹⁵ En application de l'article L. 332-13 du CGFP.

Enfin, alors que la commune indique être confrontée à ce taux de renouvellement important, les contrats conclus le sont parfois pour des durées courtes, notamment pour les agents de catégorie A, ne contribuant ainsi pas à fidéliser ceux-ci.

Les collectivités du pays de Gex, confrontées à des difficultés de recrutement, recherchent souvent les mêmes profils et se font ainsi concurrence sur les emplois proposés. Pour autant, le contrôle n'a pas mis en évidence une réflexion globale de la commune visant à stabiliser et fiabiliser ses effectifs, ce que la chambre l'invite à faire, notamment dans le cadre de la complète mise en œuvre du régime indemnitaire évoqué *infra*.

La chambre recommande à la commune de formaliser son processus de recrutement notamment en ce qui concerne les entretiens et de respecter les conditions de recours aux contractuels afin de garantir l'égalité d'accès à l'emploi public. La chambre l'invite également à mettre en œuvre une réflexion globale sur la stabilisation de ses effectifs.

Recommandation n° 2. : Formaliser le processus de recrutement, notamment en ce qui concerne les entretiens, et respecter les conditions de recours aux contractuels.

3.4.2 Les emplois de directeurs généraux adjoints

Durant la période de contrôle, trois emplois de directeurs généraux adjoints (DGA) ont été pourvus : l'un en tant que titulaire détaché sur emploi fonctionnel et les deux autres pourvus par deux agents contractuels en tant qu'attachés non détachés sur emplois fonctionnels.

Les emplois qualifiés de DGA doivent être pourvus en application de l'article 4 du décret n° 87-1101⁹⁶ par voie de détachement du fonctionnaire sur un emploi fonctionnel. L'article L. 343-1 du CGFP dispose, en outre, que seules les collectivités de plus de 40 000 habitants peuvent recourir à des contractuels sur des postes de DGA.

Les dispositions relatives aux emplois fonctionnels n'imposent pas à une collectivité de créer un tel emploi⁹⁷. Toutefois, si elle décide de créer et pourvoir un emploi d'attaché ou d'ingénieur territorial qui exercera des missions similaires mais sans être détaché sur un emploi fonctionnel, l'intitulé du poste ne devra pas être « DGA ». L'utilisation de ce terme par la collectivité entraîne en effet dans ce cas une confusion.

Au cas d'espèce deux postes occupés par des contractuels ont été qualifiés d'attachés principaux par la délibération ayant créé les emplois et non de directeurs généraux adjoints (emplois fonctionnels). Toutefois, les fiches de poste et contrats les qualifient bien de « directeur général adjoint », ce qui est aussi mentionné dans les entretiens professionnels et les organigrammes. Par ailleurs, ils sont chargés de suppléer et de seconder la DGS dans ses diverses fonctions en vertu des délégations de signature qui leur sont accordées. Ils participent aux astreintes de direction dans les mêmes conditions que le DGA fonctionnaire détaché sur emploi fonctionnel. En outre, le montant de l'IFSE qui leur est attribué est comparable à celui

⁹⁶ « Les fonctionnaires nommés dans l'un des emplois mentionnés à l'article 1^{er} [« 2. DGA des services de communes de plus de 10 000 habitants »] et qui ne sont pas recrutés suivant les modalités de l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984 précitée sont placés en position de détachement dans les conditions et suivant les règles statutaires prévues pour cette position dans leur cadre d'emplois, corps ou emploi d'origine ».

⁹⁷ En vertu du principe de libre administration des collectivités territoriales.

du DGA titulaire. Ils exercent donc des missions correspondant aux emplois de direction définis par l'article 2 du décret du 30 décembre 1987.

Or, le recours à des contractuels sur ce type d'emplois est contestable au regard de la taille de la commune, d'autant qu'au surplus, la collectivité n'a même pas établi que les démarches nécessaires pour trouver des candidatures de fonctionnaires aient été satisfaites (cf. *supra*).

La chambre l'invite donc à être plus vigilante quant à la qualification des emplois de direction qu'elle crée, au recrutement et au statut des agents qui les occupent et au respect des règles applicables.

3.4.3 Les vacataires

La délibération du 4 septembre 2012, applicable pendant la plus grande période contrôlée, autorisait la commune à recourir aux vacataires « *dans les services qui en manifesteront le besoin* », ce qui a représenté en moyenne 50 agents vacataires par an, principalement pour le secteur, « enfance »⁹⁸. Toutefois, un agent vacataire est « *engagé pour une tâche précise, ponctuelle et limitée à l'exécution d'actes déterminés* ». À défaut⁹⁹, le juge¹⁰⁰ peut le requalifier en agent contractuel de droit public. Cette délibération était donc critiquable puisqu'elle n'encadrait pas de manière précise les missions susceptibles de faire l'objet de vacation, ce qui conduisait des agents à intervenir de façon récurrente. Par ailleurs, alors que la délibération n'avait pas été actualisée, leur rémunération a progressé.

Une délibération du 8 septembre 2022, a précisé leurs domaines d'intervention¹⁰¹ et le taux horaire. Elle a aussi créé 18 postes à temps non complet d'une durée inférieure à 17h30 afin de nommer les vacataires sur des emplois permanents¹⁰². Une autre délibération du 6 décembre 2022 a réduit le périmètre de la vacation¹⁰³. La commune ne compte plus, au 31 décembre 2022, que quatre agents vacataires.

Cependant, les recours aux vacataires pour l'aide aux devoirs et pour l'animation « ponctuelle » peuvent constituer des besoins permanents de la collectivité qui pourraient entraîner une requalification. La chambre invite donc la commune à poursuivre sa démarche de transformation des emplois vacataires en emplois permanents et à respecter les conditions de recours à ceux-ci.

⁹⁸ Qui a eu recours à 93 vacataires durant la période.

⁹⁹ QE AN n° 37040 du 8 novembre 1999, QE AN n°264505 du 20 octobre 2003.

¹⁰⁰ CE, 4 mai 2011, Mme Francine A. sur la continuité dans le temps.

¹⁰¹ Aide aux devoirs, contrat local d'accompagnement à la scolarité et animation, accompagnement ou encadrement ponctuels d'enfants ou de jeunes.

¹⁰² En application de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

¹⁰³ L'aide aux devoirs, le contrat local d'accompagnement de la scolarité ainsi que l'animation, l'accompagnement ou l'encadrement ponctuels d'enfants ou de jeunes.

3.5 Les emplois de cabinet

Par délibération du 3 avril 2012, le conseil municipal a confirmé la création d'un poste de collaborateur de cabinet, et inscrit les crédits nécessaires à sa rémunération¹⁰⁴. La même personne occupe ce poste depuis le 15 novembre 2011 en qualité de « directrice de cabinet contractuel chargée d'assister le maire », dont la rémunération respecte les dispositions de l'article 7 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987. Toutefois, contrairement aux précédents, le dernier contrat ne mentionne plus l'indice brut terminal servant de référence au calcul de la rémunération¹⁰⁵ de l'intéressé, ce que la chambre invite à formaliser de nouveau pour plus de transparence.

Alors que l'article 10 du décret précité prévoit un effectif maximum d'un seul collaborateur de cabinet pour les communes de la strate, le contrôle a montré qu'une chargée de mission a été recrutée¹⁰⁶ sur un poste d'attaché et rattachée au cabinet. Bien que la commune indique que cette situation ait cessé depuis, la chambre lui rappelle qu'elle doit respecter l'effectif maximal de collaborateur de cabinet.

Par ailleurs, plusieurs emplois administratifs étaient dans les faits rattachés hiérarchiquement à la directrice de cabinet. Le juge administratif a rappelé la nécessaire distinction entre un emploi relevant de la hiérarchie de l'administration, et un emploi de cabinet¹⁰⁷, lié à l'action politique de l'élu. Ainsi, le cabinet n'a pas vocation à gérer les services administratifs de la collectivité, ce rôle étant dévolu au DGS aux termes de l'article 2 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987.

La chambre recommande donc à la commune de mettre fin à cette situation irrégulière, le collaborateur de cabinet ne pouvant avoir de lien hiérarchique avec les agents, et de mettre fin à tout rattachement fonctionnel.

Recommandation n° 3. : Mettre fin à tout lien hiérarchique ou fonctionnel de la directrice de cabinet sur les agents des services administratifs de la commune.

3.6 Le temps de travail et les heures supplémentaires

3.6.1 Le temps de travail

Le décompte du temps de travail s'effectue sur la base de 1 607 heures annuelles qui est à la fois un plancher et un plafond. L'article 47 de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 impose, à compter du 1^{er} janvier 2022, la suppression des régimes

¹⁰⁴ La délibération de 2012 indique « *confirme la création, à l'unanimité, d'un emploi de collaborateur de cabinet* » car une délibération du 9 mai 1989 créait un poste d'assistante du maire de niveau de catégorie A. Ce poste avait été ensuite requalifié au 1^{er} septembre 1998 de collaborateur de cabinet.

¹⁰⁵ En l'espèce, la commune a pris comme référence l'indice brut terminal du grade de l'emploi fonctionnel le plus élevé de la collectivité : celui de la DGS (indice majoré 807).

¹⁰⁶ En CDD pour accroissement temporaire d'activité du 17 octobre 2022 au 30 avril 2023.

¹⁰⁷ Cour Administrative d'Appel de Lyon 29 Juin 2004, n° 98LY01726.

dérogatoires et l'alignement de la durée de travail des agents territoriaux sur celle fixée par l'article L. 3121-27 du code du travail, soit 1 607 heures.

Pour la commune, un protocole d'aménagement du temps de travail (ARTT) approuvé par une délibération du 8 janvier 2002 fixait une durée théorique de travail de 1600 heures qui correspondait en réalité à 1 586 heures car il prévoyait deux jours de congés supplémentaires. Cette délibération n'avait en outre pas été modifiée pour tenir compte de l'instauration en 2008 du jour de solidarité.

La commune a délibéré en juillet 2021 sur le temps de travail mais n'a adopté qu'en janvier 2022 un nouveau protocole qui applique la durée légale à raison de 36 heures par semaine¹⁰⁸. Différents cycles¹⁰⁹ sont prévus. La commune est également dotée d'un système de contrôle automatisé du temps de travail et de fiches navettes. Cette augmentation de la durée du temps de travail s'est toutefois accompagnée d'une contrepartie financière destinée à compenser les jours de congés supprimés¹¹⁰, versée sous couvert de la mise en place du complément indemnitaire annuel (CIA) évoqué *infra*.

Les autorisations spéciales d'absence (ASA), prévues par l'article L. 622-1 du CGFP permettent à un agent de s'absenter sans que cela soit imputé sur ses congés annuels. Un arrêté du 7 mars 2001 prévoit des autorisations souvent avantageuses, détaillées dans l'annexe n° 1. Le service RH s'assure toutefois que ces demandes, validées par le chef de service, soient accompagnées d'un document justificatif. La variété des motifs de ceux-ci représente un enjeu en termes de temps de travail dont la commune pourrait s'emparer.

3.6.2 Les heures supplémentaires

Les heures supplémentaires sont des heures effectuées à la demande du chef de service en dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail, qui ne peuvent concerner que des agents de catégories B et C et donnent lieu en priorité à un repos compensateur ou à défaut à une indemnisation¹¹¹ qui prend la forme d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). Leur versement est subordonné à la mise en œuvre d'un moyen de contrôle automatisé des horaires de travail. Le décret précité limite le nombre d'heures supplémentaires à 25 heures par mois (300 heures par an), sauf dérogation.

Leur règlement est subordonné à l'approbation par l'assemblée délibérante d'une liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires¹¹². La commune a prévu le versement des IHTS par une délibération de juillet 2007 puis, à la suite

¹⁰⁸ Les agents de catégorie A travaillent 36h30 par semaine. Les agents de catégorie B et C travaillent soit 4,5 jours par semaine, ce qui leur permet de bénéficier de 22,5 jours de congés, soit 5 jours par semaine, auxquels peuvent s'ajouter 2 j de fractionnement, étant précisé que la commune impose qu'au moins une semaine de congés soit prise hors de la période du 1^{er} mai au 31 octobre.

¹⁰⁹ Police municipale, agents restauration scolaire, services techniques, agents des écoles, animation et cinéma.

¹¹⁰ Le montant versé était proratisé selon le temps de présence en 2022 et selon la catégorie de l'agent, la délibération fixant les plafonds suivants : cat A 750 €, cat B 540 €, cat C 480 €.

¹¹¹ La circulaire du ministre délégué aux libertés locales en date du 11 octobre 2002 indique toutefois que la compensation peut être réalisée en tout ou partie sous la forme d'un repos compensateur.

¹¹² Décrets des 25 mars 2007 et 20 janvier 2016 fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des établissements publics de santé reprenant les mêmes dispositions pour le règlement d'IHTS.

d'un rappel des textes par la trésorerie, par une délibération du 1^{er} février 2022 qui dresse une liste des filières, grades et services concernés¹¹³. Celle-ci ne satisfait toutefois pas à la réglementation car elle ne prévoit pas une liste précise et exhaustive des emplois susceptibles d'effectuer des heures supplémentaires.

Le suivi des heures supplémentaires récupérées est assuré par le service RH. La délibération, ainsi qu'une note de service de 2013 prévoient qu'elles doivent être prioritairement récupérées, la commune indiquant qu'elles ne sont payées que lorsque l'intérêt du service l'exige. Toutefois, le logiciel RH ne dispose pas des fonctionnalités d'extraction du nombre d'heures supplémentaires¹¹⁴ réalisées et récupérées, ce qui ne permet pas de vérifier ce point. La commune explique l'augmentation importante constatée en 2022 comme liée en partie aux élections.

L'analyse des fichiers de paye met en évidence plusieurs anomalies. La participation d'agents de la commune au recensement intervenu en 2019 a été payée sous forme d'IHTS en mars 2019 pour un nombre d'heures parfois très supérieur au plafond fixé par décret. D'autres agents ont perçu des montants particulièrement élevés, ce que la commune explique par le versement du solde des heures supplémentaires avant leur départ, mais qui ne correspond pas à certaines situations. Deux agents de catégorie A ont perçu irrégulièrement des IHTS. Des agents travaillant à temps complet ont par ailleurs dépassé régulièrement le plafond de 25 heures supplémentaires mensuelles sans que le comité technique ne soit informé de ces situations. Enfin, certains agents perçoivent de façon habituelle des montants récurrents d'heures supplémentaires, ce qui ne peut constituer un mode de fonctionnement pérenne.

La chambre invite donc la commune à mettre à jour sa délibération, afin que celle-ci mentionne explicitement la liste des emplois concernés par le recours aux heures supplémentaires, ce que celle-ci s'engage à faire. La chambre l'invite également à respecter les conditions de recours à celles-ci et à en suivre le volume.

3.7 Le régime indemnitaire

3.7.1 Le RIFSEEP et les indemnités versées aux agents de la police municipale

L'assemblée délibérante doit fixer les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires dans le respect du principe de parité, le régime ne devant pas être plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'État exerçant des fonctions équivalentes¹¹⁵. Le décret du 20 mai 2014 a créé le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), qui comprend deux parts : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) liée au poste de l'agent et à son expérience professionnelle et le complément indemnitaire annuel (CIA) versé selon l'engagement professionnel et la manière de servir. L'organe délibérant détermine les plafonds applicables et en fixe les critères d'attribution.

¹¹³ Pour le paiement d'IHTS, l'article D. 1617-19 du CGCT, annexe I, rubrique 210224, exige que le comptable dispose, au moment du paiement, d'une délibération fixant la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires.

¹¹⁴ La commune indique avoir payé au titre des HS en 2018 26 135 €, en 2019 37 098€, en 2020 14 747 €, en 2021, 24 141 €, en 2022 58 858 €, ce qui est cohérent avec les extractions de la chambre.

¹¹⁵ Articles 1 et 2 du décret n°91-875 du 6 septembre 1991 et l'article L. 714-4 du CGFP.

La commune a transposé le régime indemnitaire par une délibération du 6 décembre 2016, qui prévoyait la mise en place de l'IFSE mais excluait expressément le CIA. Or, dans une décision du 13 juillet 2018, le Conseil constitutionnel a rappelé que cette transposition devait s'effectuer sous la forme d'une indemnité servie en deux parts. Si le versement d'une somme au titre du CIA demeure facultatif car il s'agit d'attributions individuelles, sa mise en place au sein du RIFSEEP est requise pour que le dispositif soit considéré comme régulier.

La commune n'a pourtant décidé de la mise en place du CIA que par une délibération du 5 juillet 2022 et n'a prévu de le mettre en œuvre qu'à partir de janvier 2023¹¹⁶, ce que la délibération ne mentionne pas. En outre, celle-ci n'a été utilisée que pour mettre en œuvre une compensation financière dans le cadre du passage aux 1 607 heures et non pour prendre en compte l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent, ce qui est irrégulier.

Les délibérations ne mentionnent pas de critère suffisamment précis permettant de définir le montant d'IFSE¹¹⁷ ou du CIA attribué. Il en est de même pour les agents de la police municipale¹¹⁸. Par ailleurs, la délibération relative à l'IFSE est incomplète et irrégulière car ne définissant pas, pour chaque cadre d'emploi, les plafonds applicables à chaque groupe de fonction. Enfin, si la délibération de juillet 2022 a défini des groupes de fonctions, mais là encore, sans préciser les cadres d'emploi, les plafonds de CIA sont fixés par catégorie d'agents et ne tiennent pas compte des groupes de fonctions¹¹⁹. Ces plafonds sont, en outre, très peu élevés, ce qui est lié au contexte évoqué *supra*. Cette délibération indique en outre que le CIA suivra « le sort du traitement » en cas notamment de congés, ce qui est irrégulier, puisque celui-ci ne peut être modulé qu'en fonction de l'engagement professionnel et de la manière de servir. Dans le cadre de la contradiction, la commune a indiqué s'engager à revoir ses délibérations en ce sens.

Enfin, alors que la délibération du 6 décembre 2016 prévoit un réexamen de l'IFSE à chaque changement de fonction ou de grade et en l'absence de ceux-ci, à minima tous les quatre ans, le contrôle des dossiers a montré des divergences très importantes : l'IFSE de certains agents connaît une évolution rapide alors que d'autres ne sont pas revus à l'issue du délai de quatre ans, sans être évoqués lors des entretiens d'évaluation, ni formalisés. Les arrêtés de revalorisation ne sont en outre pas motivés.

Or, dans le contexte de très important renouvellement de personnel évoqué par la commune, qui indique par ailleurs rencontrer des difficultés à pourvoir ses emplois, la mise en place d'un régime indemnitaire plus lisible incluant un véritable CIA pourrait constituer un outil important de fidélisation et de motivation.

¹¹⁶ Les premiers versements sont intervenus en mars 2023, dans le contexte évoqué *supra*.

¹¹⁷ La circulaire du 5 mai 2014 indique que l'IFSE doit reposer sur la formalisation précise de critères professionnels liés aux fonctions et d'autre part sur la prise en compte de l'expertise professionnelle des agents. La délibération indique : « les montants versés individuellement pourront varier en fonction de la prise en compte de l'expérience professionnelle (par exemple, parcours professionnel, formation, connaissance de l'environnement professionnel, savoirs techniques...) ».

¹¹⁸ La délibération du 3 juin 2014 indique « le taux individuel applicable à chaque agent sera déterminé en fonction des critères suivants : l'ancienneté de l'agent dans la fonction, la manière de servir de l'agent. »

¹¹⁹ La délibération prévoit un montant maximum annuel identique quel que soit le groupe de fonction, à savoir 750 € pour les agents de catégorie A, 540 € pour les agents de catégorie B et 450 € pour les agents de catégorie C.

La chambre recommande donc à la commune d'actualiser ses délibérations de façon à mettre en œuvre un régime indemnitaire conforme aux exigences légales, fixant notamment des critères précis d'attribution et d'évolution, tant en ce qui concerne le RIFSEEP que l'indemnité spéciale de fonction versée aux policiers municipaux.

Recommandation n° 4. : Mettre en œuvre un régime indemnitaire conforme aux exigences légales et définissant notamment des critères d'attribution et d'évolution.

3.7.2 La prime annuelle

L'article L. 714-11 du CGFP prévoit un dispositif de maintien des *"avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération"* à condition que ceux-ci aient été institués avant le 28 janvier 1984, apparaissent dans le budget de la collectivité, aient bénéficié à l'ensemble des agents et que leurs modalités et conditions d'attribution n'aient pas évolué depuis.

Les agents bénéficient d'une prime annuelle versée en deux fois (juin « prime de vacances » et novembre « prime de fin d'année »), qui représente un coût significatif¹²⁰. Cette prime, antérieure à 1984, a été versée par le comité des œuvres sociales puis reprise par la commune en 1993, la délibération prévoyant que celle-ci, dont le montant s'élevait alors à 12 180 F, serait revalorisée en fonction de l'évolution de l'indice 100 déterminant les traitements de la fonction publique. Elle a été revalorisée pour la dernière fois en 2013 et atteignait alors 2 165 € brut. Ses conditions d'attribution ont varié puisque qu'une délibération du 3 mai 2005 avait décidé d'en étendre le bénéfice aux agents contractuels.

L'absence de permanence de ses conditions et modalités d'attribution ne permet donc pas de la considérer comme ayant le caractère d'un avantage collectivement acquis.

Dans son rapport d'observations définitives intervenu en 2013, la chambre relevait déjà que la revalorisation intervenue ne s'appuyait pas sur une pratique antérieure. La chambre recommandait donc à la commune d'« *améliorer la régularité et la transparence des régimes indemnitaires* ». La commune continue néanmoins à la verser au motif que « *cette prime n'est donc plus réévaluée depuis la dernière évolution connue en 2013* ».

La chambre invite donc la commune, si elle entend maintenir cette prime qui n'a pas le caractère d'un avantage collectivement acquis, puisqu'elle a évolué entre 1984 et 2013, à en intégrer le volume budgétaire dans le RIFSEEP, dans le respect du principe de parité.

3.8 Les avantages en nature

Les avantages en nature, régis par les articles L. 721-1 et suivants et L. 2123-18-1

¹²⁰ 2018 : 188 agents bénéficiaires pour un coût total de 294 170,94 €.

2019 : 194 agents bénéficiaires pour un coût total de 312 463,97 €.

2020 : 179 agents bénéficiaires pour un coût total de 313 896,02 €.

2021 : 179 agents bénéficiaires pour un coût total de 317 198,81 €.

2022 : 231 agents bénéficiaires pour un coût total de 336 194,95 €.

du CGFP, résultent de la mise à disposition ou de la fourniture par l'employeur d'un bien ou d'un service dont, en principe, un salarié doit supporter la charge. Ces avantages sont des éléments indirects de rémunération et doivent être déclarés.

La commune attribue neuf logements de fonction dont trois par nécessité absolue de service et six dans le cadre d'une convention d'occupation avec astreinte, qui donnent lieu à des délibérations régulièrement actualisées. Ils font l'objet d'arrêtés individuels. En outre, la commune définit le montant des redevances à verser par référence au « *montant moyen des loyers sociaux PLUS¹²¹ anciens sur la commune, qui a été estimé à 6€ le m²* ». Or, l'article R. 2124-68 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) prévoit que la redevance doit être égale à 50 % de la « *valeur locative réelle* » du bien¹²². Le choix de l'indicateur retenu n'est donc pas conforme au texte, les loyers moyens pratiqués sur la commune étant compris dans une fourchette¹²³ de 14 à 26 €/m².

La commune indique que ce choix, au demeurant cohérent avec la valeur locative mentionnée pour la taxe d'habitation, tient compte du coût des logements. Toutefois même si cette problématique est effectivement prégnante dans le Pays de Gex, la commune, qui est par ailleurs vigilante quant à la proportion de logements sociaux construits sur son territoire, ne peut choisir un indicateur qui soit aussi éloigné de la valeur locative réelle.

La chambre invite donc la commune à appliquer une valeur locative de référence conforme à la valeur réelle.

En ce qui concerne les véhicules, il convient de distinguer les véhicules de service, qui peuvent être utilisés, sur demande, pour les besoins du service, des véhicules de fonction

La commune indique ne pas attribuer de véhicules de fonction mais dispose de 36 véhicules de service dont dix font l'objet d'une autorisation de remisage à domicile, dont les principaux bénéficiaires sont des responsables de services¹²⁴. Il existe un règlement intérieur qui rappelle à la fois l'interdiction de les utiliser à des fins personnelles tout en prévoyant la possibilité de les remiser à domicile, ce qui est de nature à entraîner une confusion. En outre, ces véhicules ne sont pas munis de carnets de bord.

¹²¹ Les différents types de logements sociaux sont les suivants :

- PLAI : attribués aux locataires en situation de grande précarité ;
- PLUS : correspondent aux locations HLM : objectif de mixité sociale ;
- PLS : logements locatifs intermédiaires (logements moins sociaux), principalement destinés aux classes moyennes, sont attribués aux candidats locataires ne pouvant prétendre aux locations HLM, mais ne disposant pas de revenus suffisants pour se loger dans le privé ;
- PLI : logements locatifs intermédiaires, principalement destinés aux classes moyennes financés par le Prêt Locatif Intermédiaire et également attribués aux personnes dont les revenus sont trop élevés pour pouvoir être éligible à un logement HLM, mais trop faibles pour se loger dans le parc privé.

¹²² Le Conseil d'État, dans un arrêt du 1^{er} octobre 2015 372030 Commune d'Orgerus, a indiqué qu'il « *appartient à l'autorité municipale de fixer le montant de la redevance d'occupation d'un logement de fonction concédé par utilité de service à l'un de ses agents en tenant compte des caractéristiques du bien, des valeurs locatives constatées pour des logements comparables situés dans le même secteur géographique et des conditions particulières de l'occupation du logement, notamment des sujétions éventuellement imposées à l'agent* ».

¹²³ Loyer en France d'un appartement ou une maison en juin 2023 (seloger.com).

¹²⁴ DGA ressources, directeur des services techniques, responsable du service voirie, responsable des espaces verts, responsable service scolaire, responsable CTM, responsable informatique.

La chambre invite donc la commune à prendre une délibération encadrant le recours à ces véhicules et à mieux définir et suivre leurs conditions d'usage.

3.9 L'action sociale

L'action sociale est régie par les articles L. 733-1¹²⁵ et L. 731-4 du CGFP. La commune contribue à celle-ci par différents moyens¹²⁶ mais sans qu'une délibération générale n'en définisse les objectifs, les priorités et les modalités.

Elle est également dotée d'un comité des œuvres sociales (COS), association chargée de certaines prestations d'action sociale bénéficiant aux agents et leur entourage. Des conventions triennales, qui font l'objet de délibérations, mentionnant les prestations d'actions sociales, culturelles, sportives et de loisirs proposées¹²⁷ prévoient notamment le versement d'une subvention et la mise en disposition de locaux. Le règlement intérieur du COS fait état du versement d'une prime lors d'évènements personnels mais d'un montant limité¹²⁸.

Les sommes ainsi consacrées à l'action sociale représentent un montant conséquent, qui a progressé de 25 % au cours de la période. La chambre invite donc la commune à délibérer sur celle-ci, de façon à en définir de façon globale les objectifs, priorités et modalités.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune de Saint-Genis-Pouilly dispose d'un système informatique qui présente d'importantes fragilités, liées à l'absence de cartographie de celui-ci, d'une démarche limitée en matière de prévention des risques et de la présence d'un seul agent. La commune a bien désigné un délégué à la protection des données dans le cadre du RGPD mais l'information des usagers sur la finalité des traitements de celles-ci et le registre de traitement ne sont pas mis en place.

Elle dispose d'un service ressources humaines bien structuré pour gérer ses agents dont le nombre a progressé mais dont la rémunération représente une proportion des charges de fonctionnement qui reste inférieure à la moyenne de la strate. Elle vient de mettre en place la durée légale du temps de travail et respecte désormais la réglementation relative aux vacataires.

Toutefois, elle doit mettre en œuvre un régime indemnitaire respectant le cadre légal, notamment en instaurant un véritable CIA et en définissant les critères d'évolution. Elle doit aussi cesser de rattacher hiérarchiquement certains emplois administratifs au cabinet du

¹²⁵ L'État, les collectivités locales et leurs établissements publics peuvent confier à titre exclusif la gestion de tout ou partie des prestations dont bénéficient les agents à des organismes à but non lucratif ou à des associations nationales ou locales régies par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association. Ils peuvent participer aux organes d'administration et de surveillance de ces organismes. Ce texte a repris les dispositions de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.

¹²⁶ Garantie « maintien de salaire » dans le cadre d'une convention de participation, contribution à la protection sociale complémentaire des agents en versant à ceux-ci une participation, chèques déjeuner. Elle assure aussi certains frais d'inscription et a récemment délibéré en faveur du versement d'une allocation destinée aux agents parents d'enfants handicapés, qui n'a pas pour l'instant été attribuée.

¹²⁷ Prêt, aides et secours, accompagnement des agents sur le plan moral et financier, arbre de Noël des enfants, activités de loisirs, culturelles et sportives.

¹²⁸ Naissance : 115 €, mariage : 115 €, retraite : 300 €, décès : 450 €.

maire. Le processus de recours aux contractuels, qui représentent 40 % des effectifs de la commune, doit être mieux encadré. De même, la commune doit tenir compte de la valeur locative réelle des logements de fonctions qu'elle attribue. La définition des emplois donnant lieu à des heures supplémentaires, la gestion et le suivi de celles-ci devraient être améliorés.

4 LA COMMANDE PUBLIQUE

4.1 L'organisation générale et la performance de la fonction

La délibération du 15 juillet 2020 habilite le maire à signer les marchés publics et accords-cadres dont le montant est inférieur ou égal au seuil de transmission au représentant de l'État dans le cadre du contrôle de légalité¹²⁹ et les avenants d'un montant inférieur ou égal à 1 M € HT, n'entraînant pas une augmentation du contrat initial supérieure à 5 %. Les autres actes sont signés par le maire sur autorisation de l'assemblée délibérante.

Durant la période sous revue, soit cinq exercices budgétaires, le service commande publique a géré en moyenne 26 procédures par an¹³⁰, principalement des procédures adaptées alloties. Le service chargé de cette activité est composé d'un seul agent¹³¹, directement rattaché au directeur adjoint ressources depuis 2022. Auparavant la personne en charge de la commande publique était rattachée au directeur des services techniques. Au cours de la période contrôlée, trois agents ont occupé successivement le poste de gestionnaire. Le poste est resté vacant du 31 mai au 10 novembre 2022¹³².

Dans ce contexte, des notes d'informations à destination des services ont été formalisées. Cependant, à l'exception de la note relative aux seuils de mise en concurrence et de publicité et l'information relative à la mise à jour des seuils, elles se réfèrent toutes à la réglementation antérieure au code de la commande publique¹³³. Elles mériteraient d'être mises à jour et complétées sur des thèmes tels que le recensement des besoins ou encore la computation des seuils. Le service a élaboré un modèle de rapport d'analyse des offres incitant les services à réaliser une mise en concurrence pour les achats inférieurs à 40 000€ HT, mais cette procédure n'est appliquée que depuis 2023¹³⁴.

¹²⁹ Fixé à 215 000 € HT depuis le 1^{er} janvier 2022, en application des articles R. 2131-5 et D. 2131-5-1 du GCCT.

¹³⁰ D'après le tableau des marchés communiqué, le service a suivi 30 procédures en 2018, 21 en 2019, 35 en 2020, 28 en 2021 et 15 en 2022.

La commune n'est pas en capacité d'indiquer le volume financier total de ses marchés. La chambre n'a pas pu le retracer à cause de l'incomplétude et du manque de fiabilité des outils (grands livres et tableau de suivi des marchés).

¹³¹ Chargé de la commande publique qui assure la définition du besoin en lien avec les services techniques, la rédaction des pièces du DCE, la phase publication, réception des offres et les différentes étapes jusqu'à la notification.

¹³² Et l'a été de nouveau de l'été à l'automne 2023.

¹³³ La commune indique qu'une mise à jour des procédures et des notes interviendra à compter de 2023.

¹³⁴ Il est de la responsabilité de la commune de mettre en place une procédure d'achats respectant les principes généraux de transparence et d'égalité d'accès à la commande publique rappelés à l'article L. 3 du code.

La formalisation de l'ensemble des procédures relatives à la commande publique faciliterait la prise de poste et le suivi des dossiers dans le contexte de renouvellement régulier des personnes en charge de la commande publique.

Par ailleurs, le service dispose d'un tableau de suivi, mais qui n'est complété que depuis fin 2020. Cet outil n'a donc pas permis de retracer, par année, le nombre de marchés conclus, les montants attribués, la date de fin de ces marchés ni la relance éventuelle des contrats arrivant à échéance, pour les marchés conclus avant 2020. En outre, alors que la collectivité dispose d'un logiciel complet pour la rédaction de tout type de pièces, celui-ci n'est plus utilisé depuis juin 2022¹³⁵.

La commune a instauré une commission d'appel d'offres (CAO) à caractère permanent par délibération du 15 juillet 2020, conformément aux articles L. 1414-2 et L. 1411-5 du CGCT. Le conseil municipal a également constitué une commission pour les marchés à procédure adaptée (MAPA)¹³⁶, composée des mêmes membres que la CAO, afin de rendre un avis consultatif sur le classement des offres avant attribution et notification des marchés. Bien qu'aucun texte n'impose la création d'une telle commission, la constitution de celle-ci relève d'une démarche de transparence. Toutefois la délibération est peu précise¹³⁷. La chambre invite donc la commune à préciser les marchés relevant de son champ de compétence et son quorum pour entériner son rôle et garantir une réelle transparence.

Certains achats sont réalisés dans le cadre de groupements de commandes¹³⁸ coordonnés par des entités extérieures (achat d'électricité et de gaz, déploiement des bornes de recharge pour véhicules électriques, contrôle et entretien des bornes à incendie et l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour le contrat collectif prévoyance). La chambre ne peut qu'encourager ces démarches, qui permettent à la commune d'obtenir des prix plus attractifs et de diminuer l'activité du service commande publique dans des domaines pour lesquels elle n'a pas suffisamment de moyens humains lui permettant de piloter les achats.

Pour certains projets d'envergure, la commune a préféré recourir à la maîtrise d'ouvrage déléguée afin de piloter ces opérations¹³⁹, ce qui lui a permis de mener ses projets sans être affectée par le renouvellement de ses effectifs, sans toutefois s'assurer que les procédures confiées à ces prestataires respectent les grands principes de la commande publique, définis par les articles L. 3 et suivants du code de la commande publique (CCP).

4.2 Le non-respect de la publication des données essentielles

Les articles R. 2196-1 et R. 3131-1 du CCP, imposent aux acheteurs publics, depuis le 1^{er} octobre 2018 de publier sur leur profil d'acheteur la liste des données essentielles de leurs

¹³⁵ Il s'agit du progiciel « Marcoweb » que la commune a renouvelé le 27 avril 2020 pour une durée de 3 ans et un montant annuel de 5 457 € HT.

¹³⁶ Par une autre délibération du 15 juillet 2020.

¹³⁷ Indiquant simplement « *en fonction de leur objet et de leur montant, la commission MAPA pourra être appelée à donner un avis sur les marchés à procédure adaptée* ».

¹³⁸ En 2023, la CAPG a proposé à ses communes membres la mise en place d'un groupement de commande pour l'acquisition de matériels informatique. La commune a décliné cette proposition pour 2023 mais souhaiterait être sollicitée en 2024 pour le rejoindre.

¹³⁹ L'entreprise SODEREC a été attributaire du marché de maîtrise d'ouvrage déléguée pour la construction du centre aquatique et du marché de maîtrise d'ouvrage déléguée pour l'extension du centre aquatique. La réhabilitation et l'extension du centre culturel Jean Monnet a également été déléguée à la société D2P.

marchés publics ou contrats supérieurs à 40 000 € HT (depuis le 1^{er} janvier 2020). Cette obligation concerne également les marchés compris entre 25 000 € et 40 000 € HT pour lesquels l'acheteur doit *a minima* publier au cours du premier trimestre de chaque année, sur le support de son choix, la liste de ces marchés conclus l'année précédente.

La commune ne satisfait pas à cette obligation, la chambre l'invite donc à s'y conformer sans délai.

4.3 L'archivage défaillant des marchés publics

Le code de la commande publique a introduit des durées de conservation des pièces en matière de commande publique¹⁴⁰. S'agissant des candidatures, des offres et des documents relatifs à la procédure de passation, la durée de conservation minimale est de cinq ans à compter de la date de signature du marché. S'agissant des pièces constitutives du marché, la durée minimale est également de cinq ans pour les marchés de fournitures ou de services et de dix ans pour les marchés de travaux, de maîtrise d'œuvre ou de contrôle technique à compter de la fin de l'exécution du marché.

Lors du contrôle, la commune a eu des difficultés à transmettre les documents relatifs aux marchés publics demandés. Elle a parfois été dans l'incapacité de produire les éléments et notamment les documents de procédure tels qu'un avis d'appel public à la concurrence, un avis d'attribution, des dossiers de consultations des entreprises, des PV de CAO ou commission MAPA signés, certaines analyses des offres ou encore des pièces contractuelles.

La procédure de conservation constitue un véritable point de défaillance. La chambre rappelle qu'outre les infractions générales prévues par le code pénal, l'article L. 214-3 du code du patrimoine réprime « *le fait, pour une personne détentrice d'archives publiques en raison de ses fonctions, de détourner ou soustraire tout ou partie de ces archives ou de les détruire sans accord préalable de l'administration des archives est puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende.* »

Cette difficulté s'inscrit dans le cadre plus large des manques du service. La chambre recommande donc de structurer un véritable service chargé de l'ensemble de la commande publique et de mettre en place un système d'archivage de ces données conforme aux exigences du code.

¹⁴⁰ Art. R. 2184-12 et R. 2184-13, dispositions déjà introduites par l'article 108 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics ; cf. également le référentiel de conservation en matière de marchés publics, publié par le délégué interministériel aux archives de France.

Recommandation n° 5. : Structurer un véritable service chargé de la commande publique et mettre en place un système d'archivage des données.

4.4 La vérification du respect des règles de computation des seuils

La commune n'a pas souhaité mettre en place de nomenclature interne afin de contrôler le respect de la computation des seuils, le caractère homogène de ses achats ou encore la notion d'opération. Selon elle, le tableau de suivi lui permet d'identifier par année et par service la nature et le volume des achats effectués et programmés. Cependant, le contrôle des grands livres a démontré que la collectivité ne respectait pas toujours les seuils de publicité et de mise en concurrence. Cette difficulté est, en partie, liée à son organisation.

En effet, les commandes égales ou supérieures à 40 000 € HT (25 000 € HT avant le 1^{er} janvier 2020) sont encadrées par l'agent en charge de la commande publique¹⁴¹, pour le lancement d'une procédure de consultation type MAPA ou appel d'offres¹⁴². Cependant la commune choisit la procédure à utiliser sur la base du montant d'un achat pris isolément et non sur la « *valeur totale des fournitures (et) services qui peuvent être considérés comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle* » conformément à l'article R. 2121-6 du CCP.

Cette pratique conduit la collectivité à lancer des procédures qui ne sont pas toujours adaptées aux montants du besoin global, voire à ne pas en lancer, alors que celles-ci auraient été nécessaires. Ainsi, n'a-t-elle pu produire la preuve de l'existence d'un contrat écrit avec la société auprès de laquelle elle a acquis depuis 2018, plus de 600 632 € de chèques déjeuners. Elle n'a pu davantage démontrer que ces achats aient été réalisés après une procédure de mise en concurrence alors que le besoin dépassait le seuil de procédure formalisée, ce qui est irrégulier. La commune a également conclu des conventions en 2019 et 2020 pour des prestations d'entretien et de remise en propreté des espaces publics et voiries communales avec une société, sans mise en concurrence ni justification permettant de recourir à celle-ci¹⁴³.

Les commandes inférieures à 40 000 € HT (25 000 € HT avant le 1^{er} janvier 2020), sont gérées en autonomie par les services bénéficiaires qui peuvent être accompagnés par la personne en charge des marchés, à leur demande. Avant 2020, la note de cadrage imposait la pratique des trois devis *a minima*. Chaque service conservait les demandes qu'il adressait, ce qui n'offrait aucune garantie de régularité ni de traçabilité et exposait la commune à un risque contentieux. La note du 3 janvier 2020, n'impose aucun formalisme aux services, à qui elle rappelle seulement les principes posés par l'article R. 2122-8 du CCP à savoir « *l'acheteur*

¹⁴¹ Le service acheteur définit le besoin, rédige les pièces techniques et procède à l'analyse des offres. Le service marchés publics rédige les pièces administratives et assure le suivi de la procédure de mise en concurrence (ouverture des plis, organisation des commissions, etc.).

¹⁴² conformément aux articles R. 2131-12 et R. 2131-13 du Code de la commande publique (CCP), pour les besoins supérieurs à 40 000 € HT mais inférieurs aux seuils européen l'acheteur détermine les conditions de publicité et de mise en concurrence adaptées. Au-delà des seuils européens, il doit utiliser les procédures formalisées définies par la réglementation.

¹⁴³ Dès 2021, la commune a conclu un marché avec cette société suite à une mise en concurrence. La procédure choisie a été celle de l'appel d'offre eu égard « aux montants en jeu ».

La chambre rappelle que des dispositions spécifiques permettent de réserver des marchés aux entreprises de l'économie sociale et solidaire (articles L. 2113-12 à L. 2113-6 du CCP).

veille à choisir une offre pertinente, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin ». Le service de la commande publique est toujours exclu du suivi de ces achats. La commune reste donc exposée à un risque contentieux, comme le démontre le tableau, en annexe du présent rapport, du fait de la récurrence de certains fournisseurs et du dépassement des seuils de 25 000 € HT (pour les années 2018 et 2019) et de 40 000 € HT (pour les années 2020 à 2022), sans que des justificatifs ne soient transmis. La chambre relève toutefois que ces dépassements ont diminué depuis 2020 mais qu'ils n'ont pas disparu.

Le contrôle de la chambre a également permis de relever que certaines dépenses, passées dans le cadre d'un marché public, ne faisaient pas l'objet d'un rattachement au marché concerné au sein du système d'information financier de l'établissement¹⁴⁴. Il est donc nécessaire de mettre en place une démarche spécifique afin que chacun des mandats soit imputé sur le marché public concerné lorsque ce dernier existe.

En conclusion, faute d'outil, la commune n'effectue pas d'analyse consolidée de ses besoins. Cette situation rend incertaine la détermination des seuils de déclenchement des procédures et engendre toujours des irrégularités même si celles-ci ont diminué durant la période. À ce jour, la commune reste donc exposée à un risque juridique. Elle se prive également d'un moyen de performance qui lui permettrait d'obtenir des prix plus intéressants en faisant jouer la concurrence. La chambre lui recommande de mettre en place un recensement de ses besoins et de définir des familles d'achats homogènes.

Recommandation n° 6. : Mettre en place un recensement des besoins et définir des familles d'achats homogènes permettant de s'assurer du respect des seuils de mise en concurrence.

4.5 L'analyse de certains marchés publics

4.5.1 Les obligations de publicité, de mise en concurrence et la définition du besoin

Il ressort de certains marchés échantillonnés¹⁴⁵ que le défaut de conservation des pièces, notamment des avis d'appel public à la concurrence (AAPC), n'a pas permis de s'assurer du respect intégral des obligations de publicité et de mise en concurrence. Lorsque ces pièces ont été produites, la chambre constate que les avis sont publiés sur des supports adéquats et des délais suffisants de réponse sont généralement laissés aux opérateurs pour répondre.

¹⁴⁴ Des sommes importantes sont recensées comme étant des achats hors marchés dans les grands livres alors que ce n'est pas le cas notamment les sommes liées à la convention de mandat de maîtrise d'ouvrage conclue avec la Soderec apparaissent hors marché sur toute la période de contrôle.

¹⁴⁵ Marchés concernés : Conception graphique des supports de communication (procédure 2017) / Achat d'un véhicule poids lourds (2019) / Acquisition de matériels pour les écoles numériques (2017).

Toutefois, la commune n'indique jamais l'estimation des besoins dans ses AAPC¹⁴⁶ alors même que cette information est obligatoire pour les accords-cadres supérieurs aux seuils de procédures formalisées. Le contrôle de légalité lui a ainsi rappelé, à plusieurs reprises, ses obligations. De manière générale, aucun document n'est conservé dans le dossier marché afin de prouver l'estimation du besoin réalisée en amont de la procédure. Concernant les procédures adaptées, les AAPC sont peu détaillés, ce qui est peu transparent pour les opérateurs. Par ailleurs, le contrôle a révélé que le règlement de la consultation relatif aux travaux d'extension du centre aquatique ne mentionnait pas de date limite de réception des offres mais se contentait de réaliser un renvoi au profil acheteur du maître d'ouvrage délégué et à l'avis de marché, ce qui est, également, peu transparent. La chambre invite donc la commune à améliorer ces pratiques.

Par ailleurs, la chambre a constaté une insuffisante définition du besoin, notamment en ce qui concerne la consultation relative à la « *Fourniture de denrées alimentaires pour la restauration collective régulière de la commune* » dans laquelle un lot pour l'achat de boissons alcoolisées a été intégré. Outre un objet ne couvrant pas l'intégralité des besoins de la collectivité, le recours à des critères de notation inadaptés, le manque d'encadrement du recours au catalogue pour définir les prix ne permettent pas de s'assurer de la bonne définition de la nature et de l'étendue des besoins à satisfaire.

Le marché de mandat de maîtrise d'ouvrage déléguée échantillonné montre, quant à lui, la vision très extensive de la commune des missions confiées au mandataire par l'article L. 2422-6 du CCP. En effet, elle confie au maître d'ouvrage délégué « *la préparation du choix puis signature et gestion du contrat d'assurance des dommages* »¹⁴⁷, « *la gestion administrative* » comprenant l'établissement et la gestion des dossiers de demandes de subventions¹⁴⁸ ainsi que l'établissement des contrats de maintenance¹⁴⁹. Or, ces missions ne font pas partie des attributions définies par l'article précité et rentrent pour certaines dans un champ concurrentiel différent de celui de la maîtrise d'ouvrage déléguée¹⁵⁰.

La chambre invite la commune à être plus vigilante dans la définition de ses besoins, notamment l'estimation qu'elle réalise de ceux-ci, et plus rigoureuse quant aux missions confiées à des prestataires externes.

¹⁴⁶ Ni dans les AAPC, ni dans les règlements de la consultation ou autre document.

¹⁴⁷ Article 4 de l'annexe 1 à la convention : cette mission est définie comme « *l'assistance en matière d'assurance construction. Préparation, signature et gestion du marché correspondant* ».

¹⁴⁸ Article 9 de l'annexe 1 de la convention : « *Et notamment : recherche des financeurs, montage et constitution des dossiers, envoi des dossiers aux organismes, suivi et instruction des dossiers, d'une façon générale, rédaction et diffusion de tous courriers et comptes-rendus nécessaires* ».

¹⁴⁹ Article 10 de l'annexe 1 de la convention : « *Établissement des cahiers des charges qui permettront au maître d'ouvrage d'organiser les consultations des entreprises de maintenance des diverses installations techniques du bâtiment. Ces cahiers des charges se baseront sur les notices techniques des fabricants et des DOE. Ils contiendront, entre autres, des clauses relatives :*

- *aux prestations, décrites de manière précise en termes de moyens et de résultats ;*
- *aux mesures de contrôles et aux pénalités en termes de défaillance ;*
- *à un intéressement aux économies ».*

¹⁵⁰ La rédaction des DCE relatifs aux marchés d'assurance relève du champ concurrentiel des assistants à maîtrise d'ouvrage en matière d'assurance.

4.5.2 Les analyses des offres

L'échantillonnage réalisé a démontré que les analyses réalisées par la commune ne satisfont pas aux grands principes de la commande publique de par leur manque de transparence. Elles ne permettent pas de s'assurer que l'égalité de traitement entre les candidats a été respectée. La chambre rappelle également que lorsque la commune définit un sous-critère, il a vocation à être utilisé et doit donc respecter les principes définis par la jurisprudence administrative¹⁵¹.

La consultation relative au marché d'impression illustre précisément cette difficulté. Le règlement de la consultation fixait deux critères et des sous-critères sans expliquer les attendus pour chacun d'eux, ce qui est peu transparent pour les soumissionnaires. Le rapport d'analyse des offres n'expliquait pas la méthode de calcul utilisée pour attribuer les notes relatives au critère prix. Les sous-critères utilisés pour juger la valeur technique n'ont pas non plus été détaillés. Les délais pris en compte ne l'ont été que sur certains produits et non sur l'intégralité des délais d'urgence demandés dans le cadre du bordereau des prix unitaires (BPU), sans que cette information ne soit communiquée aux candidats au préalable. Les autres sous-critères de la valeur technique ont été eux-mêmes décomposés en sous-sous-critères, sans que le rapport d'analyse des offres ne permette de comprendre la différence de note attribuée, aucune explication littérale n'accompagne les notes. La chambre relève également des erreurs de calcul dans le rapport, bien qu'elles n'impactent pas le classement final.

Le marché relatif à l'acquisition de véhicules pour les services techniques est également un exemple du manque de transparence. Le rapport d'analyse des offres transmis ne permet pas de s'assurer du respect de l'égalité de traitement des candidats. La manière dont les critères ont été analysés n'est pas expliquée et il ne contient que deux commentaires, ce qui est très limité pour justifier les notes attribuées. Une négociation a été engagée avec l'ensemble des soumissionnaires des deux lots, cependant aucun courrier ni compte-rendu n'a été produit attestant de cette démarche de négociation, ne permettant pas de vérifier le respect de l'égalité de traitement entre les sociétés ni la transparence de la procédure.

L'analyse des offres du marché relatif à la maîtrise d'ouvrage déléguée a été plus développée que celles des marchés précédemment cités. Cependant aucune méthode de notation n'est annoncée pour les sous-critères analysés au titre de la valeur technique ce qui ne permet pas de comprendre les informations recherchées par le maître d'ouvrage. La présence d'un interlocuteur dédié ayant été analysée à deux reprises (dans deux sous-critères différents) pour l'ensemble des sociétés. Le sous-critère « clarté de l'exposé », bien que faiblement pondéré, se montre inopérant du fait de son caractère peu précis.

L'analyse réalisée pour l'accord-cadre relatif à la fourniture de denrées alimentaires est également un exemple d'une analyse des offres non transparente et souffrant du manque de définition préalable des critères. L'acheteur a défini les mêmes critères de jugement pour l'ensemble des lots, ce qui ne s'est pas révélé être pertinent puisque le sous-sous-critère du

¹⁵¹ CE, 7^{ème} et 2^{ème} sous sections réunies, 18/06/2010, 337377, publié au recueil Lebon rappelée récemment CE, 7^{ème} chambre, 18/05/2021, 448618, Inédit au recueil Lebon - Légifrance (legifrance.gouv.fr) : « il [le pouvoir adjudicateur] doit porter à la connaissance des candidats la pondération ou la hiérarchisation des sous-critères dès lors que, eu égard à leur nature et à l'importance de cette pondération ou hiérarchisation, ils sont susceptibles d'exercer une influence sur la présentation des offres par les candidats ainsi que sur leur sélection et doivent, en conséquence, être eux-mêmes regardés comme des critères de sélection ». Cette position a été rappelée par un arrêt du Conseil d'État, 7^{ème} chambre, 18/05/2021.

« respect de la saisonnalité » n'a pas pu s'appliquer à 6 lots sur 12 ; il n'a donc pas été analysé mais neutralisé. En outre, l'analyse du lot, pour lequel des échantillons ont été demandés, révèle que la note a été attribuée sans aucun commentaire ce qui ne permet pas d'assurer l'égalité de traitement des opérateurs sur ce point. Un autre lot a quant à lui totalement été neutralisé au regard du critère de la valeur technique et de la fréquence et des délais. La différence entre les opérateurs a donc été réalisée sur le critère prix.

L'analyse relative aux travaux d'extension du centre aquatique manque également de précision. Les critères énoncés dans le règlement de la consultation sont succincts. Aucune méthode de notation n'est présentée dans le rapport pour la valeur technique alors que celle-ci représente 60 % de la note finale¹⁵². Par conséquent, le rapport comprend des informations diverses qui ne permettent pas de comparer les soumissionnaires entre eux, ni de comprendre la différence de notation appliquée. Par ailleurs, des phases de « *questions-réponses* » ont été engagées avec les candidats, sans que celles-ci ne soient qualifiées de négociations, demandes de précisions ou encore des régularisations. Cette phase n'est pourtant pas neutre car, pour l'un des lots, elle a permis à la société, dernière lors du classement initial car la moins bien notée techniquement, d'obtenir la note maximale. La société qui était classée première et obtenait la note technique maximale, voit sa note diminuer après « questions-réponses »¹⁵³, alors que le rapport indiquait que l'offre de cette société était « conforme et complète (vérifications mineures sur le prix) ». Cette phase s'apparente donc à une phase de négociation¹⁵⁴ visant à modifier l'offre des soumissionnaires car elle a un réel impact sur le classement des offres. En outre, le rapport d'analyse des offres mentionne qu'une phase de négociation devait être mise en œuvre à l'issue des questions-réponses. Or, il a été décidé de proposer l'attribution sans l'engager. Une telle analyse est donc irrégulière au regard des grands principes de la commande publique car elle crée une rupture d'égalité de traitement entre les candidats.

La chambre recommande donc à la commune d'être plus rigoureuse dans ses analyses des offres, notamment en informant les soumissionnaires des pondérations de critères et sous-critères, afin d'assurer le respect des grands principes de la commande publique, et ce même lorsqu'elle recourt à des prestataires externes.

4.5.3 L'exécution des marchés

4.5.3.1 Les actes d'exécution

L'une des modifications contrôlées ne respecte pas les dispositions légales puisqu'elle a eu pour objet la prolongation de la durée d'un marché échu au-delà de la durée légale¹⁵⁵. Par ailleurs, l'acte n'a pas été signé par le titulaire du marché ce qui ne lui confère pas le caractère d'avenant mais de décision unilatérale du pouvoir adjudicateur. Enfin l'incidence financière indiquée dans la décision amenait la commune à franchir le seuil de procédure formalisée applicable lors du lancement du marché, ce qui révèle une mauvaise définition du besoin initial et une volonté de se soustraire aux règles applicables.

¹⁵² Il est simplement indiqué « Valeur technique : note sur 10 pts & appréciation globale ».

¹⁵³ Sur la base d'arguments contraires au CCTP.

¹⁵⁴ En application de l'article 6 du règlement de la consultation, la négociation n'était autorisée qu'avec les 2 candidats ayant présenté les offres les mieux classés au regard des critères pondérés.

¹⁵⁵ Article 77-II du code des marchés publics de 2006. La commune ne rentrait pas non plus dans l'exception définie permettant de déroger à cette durée.

Par ailleurs, trois avenants relatifs à un même marché ont conduit à une augmentation de 46,7 % du montant initial. La conclusion de ces avenants reflète une mauvaise définition du besoin car ils ont tous été conclus dans le but de modifier le programme, à la demande du maître d'ouvrage. L'article 20 du code des marchés publics de 2006, applicable aux avenants en question indique qu'« *En cas de sujétions techniques imprévues ne résultant pas du fait des parties, un avenant ou une décision de poursuivre peut intervenir quel que soit le montant de la modification en résultant. Dans tous les autres cas, un avenant ou une décision de poursuivre ne peut bouleverser l'économie du marché, ni en changer l'objet.* » Les sujétions techniques imprévues sont définies comme « *des difficultés matérielles rencontrées lors de l'exécution d'un marché présentant un caractère exceptionnel, imprévisibles lors de la signature du contrat dont la cause est extérieure aux parties* »¹⁵⁶. En l'espèce, les modifications de programme à l'initiative du maître d'ouvrage ne peuvent être qualifiées de sujétions techniques imprévisibles et sont donc contestables au regard de l'augmentation finale car elles bouleversent l'économie initiale du marché.

La chambre recommande donc à la commune de mieux définir son besoin avant le lancement de tout marché, notamment lorsqu'il s'agit de projets d'envergure afin de ne pas recourir à des modifications de contrat dans des conditions irrégulières.

4.5.3.2 Le protocole transactionnel

La commune a conclu un protocole transactionnel afin de mettre fin au contentieux l'opposant au groupement, titulaire du marché d'extension du centre culturel Jean Monnet¹⁵⁷. Durant la période de préparation des travaux, le conseil municipal¹⁵⁸ a autorisé le maire à résilier le marché pour motif d'intérêt général, suite à une demande du contrôle de légalité considérant ce marché illégal¹⁵⁹. Le groupement a saisi le tribunal administratif d'une requête en référé provision, demandant 793 000 € d'indemnisation. La commune a versé 410 000 € à titre d'indemnité transactionnelle, en plus des sommes correspondant aux prestations reçues par le maître d'ouvrage et les frais et investissements engagés.

La résiliation pour motif d'intérêt général entraîne pour le titulaire du marché le droit à une indemnité. Le protocole transactionnel s'est révélé être un outil très utile pour la commune lui permettant de négocier le montant dû au titulaire au titre de l'indemnité de résiliation prévue par le CCAG travaux applicable au contrat. Le protocole a en outre permis de mettre fin au contentieux.

Toutefois il convient de rappeler qu'en raison de la mauvaise définition du besoin et du non-respect des règles relatives à la commande publique, la commune a dû verser 410 000 € d'indemnités au groupement, ce qui montre l'importance des enjeux financiers liés à la structuration du service de la commande publique et à sa capacité à contrôler le travail des prestataires auxquels elle recourt et qui engagent sa responsabilité.

¹⁵⁶ CE, 30 juillet 2003, *Commune de Lens*, requête n° 223445.

¹⁵⁷ Attribué au groupement pour un montant de 15 860 000 € HT soit 19 032 000 € TTC.

¹⁵⁸ Par une délibération du 6 novembre 2018.

¹⁵⁹ Du fait du non-allotissement et de l'absence de justification de la suffisance des crédits alloués au marché permettant d'en assurer le financement.

Recommandation n° 7. : S’assurer du respect des règles de la commande publique, et notamment des grands principes, lors de la définition du besoin, de l’analyse des offres et de la conclusion des actes d’exécution.

4.5.4 Les observations du contrôle de légalité

Durant la période sous revue, le contrôle de légalité a adressé 12 observations relatives à des marchés publics dont huit concernent des projets importants de la commune. La plupart des observations visaient à demander des compléments de pièces mais également à pointer des difficultés d’analyse même si certaines relèvent des conditions irrégulières de lancement des marchés évoquées supra.

Concernant la construction du centre aquatique, les services du contrôle de légalité ont relevé des fragilités relatives à l’avenant n° 1 au marché de maîtrise d’œuvre, dans l’analyse des marchés de travaux et lors de la consultation relative à l’extension du centre aquatique qui a conduit à attribuer des offres pour des montants supérieurs aux estimations Il en va de même pour l’extension et la réhabilitation du complexe sportif « Sous-les-Vignes » où des failles dans l’analyse des offres réalisées ont été relevées. Pour la maison sociale et solidaire, le cahier des clauses administratives particulières du contrat était incomplet, ne respectait pas les conditions du cahier des clauses administratives générales (CCAG), et la CAO ne s’était pas réunie dans les conditions prévues¹⁶⁰.

Les autres courriers d’observations¹⁶¹ mettent en exergue l’incomplétude des avis d’appel public à la concurrence, des rapports d’analyse des offres, le non-respect des conditions fixées par le règlement de la consultation dans le cadre de la négociation ou encore l’incohérence entre les pièces contractuelles du marché et la délibération autorisant la signature du marché.

La chambre souligne l’importance de l’intervention du contrôle de légalité dans le domaine de la commande publique, source de fragilités constantes, voire d’irrégularités pour la commune qui réalise de grands équipements ayant des enjeux significatifs, et ce malgré le recours à la maîtrise d’ouvrage déléguée.

La chambre relève que la recommandation faite lors de son dernier contrôle en 2013 « Renforcer en interne la fonction support « juridique », notamment en créant une cellule d’appui de la commande publique » n’a pas été mise en œuvre. La plupart des constats qui avaient été dressés sont toujours d’actualité : L’existence de difficultés aussi importantes perdurant dans le temps aboutit donc à trois recommandations relatives à la commande publique.

¹⁶⁰ Le CCAP ne prévoyait pas d’article concernant le passage du prix provisoire au prix définitif et la CAO s’est réunie avec tous les membres titulaires et un membre suppléant qui n’aurait pas dû participer.

¹⁶¹ Envoyés durant toute la période de contrôle (2018, 2019 et 2021).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En matière de commande publique, la commune doit se doter d'un véritable service structuré capable de contrôler le respect des seuils imposés par la réglementation, mettre en place des outils de suivi, un archivage conforme aux exigences en vigueur et de piloter les projets structurants de la collectivité d'un point de vue juridique.

Actuellement, faute d'outil permettant à la commune de piloter de manière transversale ses achats, le respect des seuils de mise en concurrence et des procédures n'est pas systématiquement respecté. Le système d'archivage est défaillant. La collectivité doit se montrer plus vigilante quant à la définition et l'estimation de son besoin mais également veiller à respecter les grands principes de la commande publique lorsqu'elle réalise des analyses des offres ou recourt à des actes d'exécution.

Ainsi au regard de sa politique ambitieuse de construction d'équipements, il est important qu'elle se dote des moyens lui permettant de sécuriser juridiquement les procédures engagées qui peuvent avoir un réel impact financier pour elle, notamment en cas de contentieux.

5 LE FONCIER, LE PATRIMOINE ET L'INVESTISSEMENT

5.1 Le patrimoine foncier de la commune

Du fait de son développement démographique particulièrement important et des besoins d'équipement que cela implique pour ses habitants, la commune s'attache à acquérir, soit directement, soit en passant par l'intermédiaire de l'établissement public foncier (EPF) de l'Ain, des terrains dans le but de constituer des réserves foncières lui permettant à terme de réaliser les équipements qu'elle estime nécessaires¹⁶². Ainsi, au cours de la période contrôlée, elle a acquis 15 parcelles, dont les plus significatives¹⁶³ pour un montant d'1,57 M€. En parallèle, la commune a cédé une parcelle à un promoteur privé¹⁶⁴ ainsi que les terrains destinés à accueillir le centre commercial Open (cf. *infra*).

Ces cessions et acquisitions donnent lieu à des délibérations et figurent dans les états annexés au compte administratif relatifs à la variation du patrimoine mais pas à la présentation au conseil municipal du bilan annuel prévu par l'article L. 2241-1 du CGCT, ce que la chambre l'invite à effectuer.

Par ailleurs, la commune dispose d'un patrimoine privé, sous forme de biens immobiliers, qu'elle loue à ses agents, qu'elle utilise comme logements de fonction ou qu'elle

¹⁶² Parcelles AO133 et AO83 acquises en 2017 pour 90 000 € et destinées à la construction d'une maison sociale et solidaire.

¹⁶³ Parcelles AW 23 et AW 25 d'une surface de 4 083m², acquises pour l'extension du centre aquatique, pour la somme de 1 575 000 €, conforme à l'avis du service de l'immobilier de l'État.

¹⁶⁴ Parcelle BB40, cédée en novembre 2018 à la Société Sagec pour la somme de 279 000 € conforme à l'avis du service de l'immobilier de l'État, permettant à celle-ci de réaliser un ensemble immobilier.

donne à bail à des professionnels. Toutefois, le loyer (12 €/m²/mois) est particulièrement peu élevé. Or, la jurisprudence prévoit qu'une personne publique ne peut légalement louer un bien à une personne poursuivant des fins d'intérêt privé pour un loyer inférieur à la valeur locative de ce bien, sauf si cette location est justifiée par des motifs d'intérêt général et comporte des contreparties suffisantes¹⁶⁵. La chambre invite donc la commune à respecter les conditions légales de location de son patrimoine privé.

5.2 Les projets d'investissements

La commune mène une politique d'investissements importante qui a notamment conduit, depuis 2018, à la construction d'un gymnase, d'un groupe scolaire de huit classes (la Diamanterie) et d'un centre aquatique d'un coût total estimé de 17,68 M€ HT, qui a été le principal investissement durant la période contrôlée, dont l'exploitation s'effectue dans le cadre du contrat de délégation de service public évoqué *supra*.

De 2021 à 2023, la commune a défini des projets prioritaires¹⁶⁶ qui sont gérés dans le cadre d'autorisations de programmes. La commune envisage aussi la construction d'un sixième groupe scolaire d'un coût estimé de 20 M€. La commune s'inscrit ainsi dans une dynamique d'investissements très importante menée, jusqu'à présent, sans recours à l'emprunt. Une partie des équipements est en effet financée avec le produit de conventions de projets urbains partenariaux (PUP) conclus avec les promoteurs (cf. *infra*).

Ce programme d'investissement appelle trois observations de la part de la chambre.

Tout d'abord, dans le cadre du règlement budgétaire et financier adopté lors du passage à la nomenclature M57, la commune doit se doter d'un plan pluriannuel d'investissements (PPI), d'autant plus essentiel qu'elle s'est engagée dans une politique d'équipement importante. Au cours des années 2018-2021, elle ne disposait, en effet, que d'un programme d'investissement détaillé par fonctions, qui n'en précisait pas le financement. Les documents mis en place à l'occasion du ROB 2023 ne sont pas plus détaillés et ne répondent pas aux exigences du règlement budgétaire selon lequel le PPI décline l'ensemble des opérations d'équipement prévu pour la mandature en cours, présente, par grand domaine d'intervention, les opérations ayant fait l'objet d'une décision de financement, et les opérations pouvant faire l'objet d'une inscription budgétaire. Pour chaque opération, le programme pluriannuel doit récapituler son objet, son évaluation la plus actualisée du coût à l'achèvement de l'opération, ainsi que les financements restant à dégager avec une ventilation au titre des exercices à financer.

¹⁶⁵ CE 28 septembre 2021 CCAS de Pauillac n° 431625.

¹⁶⁶ L'extension du centre aquatique (bassin extérieur), la réhabilitation de l'ancienne crèche pour y déplacer une partie des services de la commune, la construction d'une maison sociale et solidaire, la réalisation d'équipements sportifs dans la zone « Sous-les-Vignes », et l'extension et la réhabilitation du centre culturel Jean Monnet, ces deux projets faisant l'objet de contentieux importants.

Ce PPI, qui pourrait être associé à un plan global de fonctionnement¹⁶⁷, a pour objectif de permettre à la commune de s'assurer du caractère réaliste de l'exécution des dépenses d'équipement, de leur financement ainsi que de leur soutenabilité financière. Un tel document de planification lui permettrait d'en avoir une vision complète.

Par ailleurs, certains de ces projets font l'objet de contentieux importants évoqués *supra*¹⁶⁸ qui en retardent la mise en œuvre. La commune a en effet pour pratique de maintenir ceux-ci dans son programme d'investissement et d'en retarder l'échéance d'une année sur l'autre¹⁶⁹. Or, cela ne permet pas d'assurer une prévisibilité sincère des dépenses, de leurs échéances réelles, de leur volume global, ni de leur financement.

Enfin, si la commune s'est ainsi dotée de plusieurs équipements récents, elle en possède également de nombreux autres plus anciens pour lesquels elle effectue régulièrement des dépenses d'entretien. Or, elle ne dispose pas d'un inventaire physique, mais uniquement d'un inventaire comptable. En outre, elle ne dispose pas de fiches individuelles par équipement recensant de façon précise et prospective les différentes opérations de travaux à réaliser et de leur évaluation, ce qui ne lui permet pas d'anticiper ceux-ci, d'en chiffrer avec précision le coût et d'en prévoir le financement.

La chambre recommande ainsi à la commune la mise en œuvre d'un PPI conforme au règlement budgétaire, intégrant les dépenses d'entretien des équipements existants et des prévisions de réalisation réalistes des équipements faisant l'objet de contentieux.

Recommandation n° 8. : Mettre en place un PPI conforme au règlement budgétaire, intégrant les dépenses d'entretien des équipements existants et des prévisions de réalisation réalistes.

5.3 Le recours à d'autres modes de financements

Pour répondre aux besoins de logements et d'équipements, la commune a diversifié les modes de réalisation de ceux-ci, ce qui lui a permis d'obtenir différents financements.

5.3.1 La ZAC des Hauts de Pouilly

La commune a créé par une délibération du 7 juin 2005 la zone d'aménagement concerté (ZAC) des Hauts de Pouilly¹⁷⁰ et a choisi en juillet 2007 la SEMCODA comme aménageur, pour réaliser des logements et des équipements, ces derniers devant lui être remis à l'issue. Un acte

¹⁶⁷ Il a pour but d'aider à cerner les conséquences financières, notamment sur la section de fonctionnement (augmentation des charges de fonctionnement et d'impact sur la capacité d'auto-financement brut), de la mise en œuvre d'un programme d'investissement. Un tel document sera d'autant plus nécessaire que l'opération d'extension du Centre Jean Monnet, d'un montant de 19,5 M€, pourra être susceptible de relever, en fonction de l'évolution du coût du projet et de la croissance de la population, des dispositions des articles L.1611-9 et D 1611-35 du CGCT, qui prévoient la présentation au conseil municipal d'une étude relative à l'impact pluriannuel de cette opération sur les dépenses de fonctionnement.

¹⁶⁸ Partie 1.11 Le contrôle interne, externe et la gestion des contentieux

¹⁶⁹ AP/CP Centre Jean Monnet ouverte en 2017 d'un montant de 19,5 M€.

¹⁷⁰ D'une superficie de 12 hectares, elle était destinée à la construction de 706 logements d'une surface habitable totale de 61 950 m², d'un groupe scolaire, d'une crèche, d'une salle plurivalente, d'un parc public et d'aménagements de voirie.

du 21 décembre 2021 a entériné le transfert de propriété, consenti et accepté à titre gratuit, du groupe scolaire Bobby Lapointe, de la salle plurivalente, des espaces et des équipements extérieurs. La valeur de ces biens a été estimée à 0 €, mais ils ont été valorisés à hauteur de 16,1 M€ dans l'actif de la commune, conformément à la délibération du 7 décembre 2021.

La commune a été régulièrement destinataire des rapports d'activité du concessionnaire et les a soumis au conseil municipal. Toutefois, ceux-ci étaient particulièrement succincts et portaient sur des périodes de référence différentes sans totale continuité, ce qui ne permet pas à la commune d'exercer le contrôle prévu par l'article L. 300-5-II du Code de l'urbanisme. La chambre attire donc l'attention de la commune sur la nécessité, si elle devait conclure à nouveau ce type d'opérations, de disposer des éléments lui permettant d'exercer son contrôle.

5.3.2 Le recours aux projets urbains partenariaux

Le projet urbain partenarial (PUP)¹⁷¹, prévu par l'article L. 332-11-3 du code de l'urbanisme, est un contrat librement négocié entre la collectivité compétente en matière de plan local d'urbanisme et un opérateur, visant à financer les équipements publics rendus nécessaires par une opération d'aménagement ou de construction. Ainsi, l'opérateur verse à la collectivité une participation¹⁷² au financement de tout ou partie de ces équipements publics. Il s'agit d'une alternative au régime « classique » de la fiscalité de l'urbanisme, puisqu'elle entraîne l'exonération de la part communale de la taxe d'aménagement pour une durée maximale de dix ans. S'agissant d'un contrat, il est susceptible d'être modifié par avenant. Les modalités et notamment les dates auxquelles cette participation doit être versée doivent être définies dans la convention, ce qui peut permettre un versement en amont des travaux d'équipement que la commune réalisera ensuite. La convention doit, en outre, être conclue antérieurement à la demande de permis de construire¹⁷³.

La CAPG est compétente depuis 2014¹⁷⁴ pour l'élaboration des PUP qui donnent lieu à une convention qu'elle signe avec l'opérateur, le maire délivrant les autorisations d'urbanisme. Dix conventions ont été conclues au cours de la période contrôlée¹⁷⁵ aux termes desquelles les opérateurs se sont engagés à verser 10,54 M€ pour le financement d'équipements publics dont 8,81 M€, soit 83,56 %, destinés à la commune, 1,25 M€, soit 11,88 % à la communauté d'agglomération et 0,47 M€, soit 4,54 % à la régie des eaux gessiennes (REOGES). Les 8,81 M€ versés à la commune ont été répartis ainsi : 7,36 M€, soit 84 %, ont vocation à financer la création et l'extension de groupes scolaires¹⁷⁶. Le reste a été partagé entre les travaux du complexe sportif « Sous les vignes » à hauteur de 0,58 M€, soit 7 % et 0,87 M€ destinés à des

¹⁷¹ Créée par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 dite loi Boutin.

¹⁷² Qui ne peut toutefois être inférieure au montant de la taxe d'aménagement qui aurait été perçue.

¹⁷³ Article R. 431-23-2 du Code de l'urbanisme.

¹⁷⁴ Date de l'arrêté préfectoral octroyant la compétence en matière d'urbanisme et de Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) à la communauté d'agglomération du Pays de Gex.

¹⁷⁵ 10 conventions correspondant à 587 logements, la commune ayant décidé que tout projet comportant plus de 10 logements relèverait de ce mode de financement.

¹⁷⁶ Ce calcul a été effectué à partir des conventions de PUP qui identifient le montant affecté au « groupe scolaire de la Diamanterie ou extension d'un groupe scolaire communal » (PUP 1 au PUP6). Les autres conventions de PUP mentionnent la Diamanterie en annexe pour justifier le coût d'une salle de classe mais sans savoir quel groupe scolaire a été financé.

travaux de voiries ou de raccords au réseau électrique. La commune a ainsi fait le choix de privilégier des équipements de nature scolaire et sportifs.

Les modalités de paiement de la participation varient entre un et quatre versements dans un délai allant de 12 à 24 mois à compter, en général, de la purge des recours. Les sommes sont intégralement perçues par la CAPG qui les reverse à la commune et à la REOGES. Les conventions de PUP prévoient également que les constructions seront exonérées de la part communale de la taxe d'aménagement pour une durée qui varie selon les PUP (passant de 6 ans à 7 ans à partir de 2019).

Les conventions définissent les modalités de calcul des participations aux équipements publics. La commune mentionne systématiquement la construction ou l'extension d'un groupe scolaire (GS)¹⁷⁷ en fonction du nombre d'habitants susceptibles d'occuper les logements du programme immobilier. Elle prévoit aussi, selon les opérations, des équipements de voirie ou sportifs, essentiellement le projet « Sous les vignes »¹⁷⁸, pour lequel un calcul est effectué sur le même principe. Toutefois, en ce qui concerne les équipements scolaires, le coût est systématiquement fixé en référence à celui du GS Diamanterie (équipement neuf) alors que le coût d'une extension n'est pas le même que celui d'une construction neuve. Par ailleurs, la commune ajoute toujours le coût du foncier sans préciser si elle est déjà propriétaire de celui-ci, ni dans quelles conditions elle l'a acquis.

Les conventions mentionnent les délais de réalisation des différents équipements et prévoient le remboursement intégral des sommes perçues en cas de non-réalisation ou de réalisation partielle. Elles prévoient aussi la mise en œuvre d'un « comité de coordination » qui ne s'est pas réuni durant la période contrôlée. A la date prévue de réalisation de l'équipement, ou lors de sa construction effective, la commune n'adresse enfin aucune information au promoteur.

Il est toutefois difficile de savoir quels équipements ont été réalisés. En effet, les conventions ne précisent pas le groupe scolaire concerné par l'opération. Le tableau de suivi de la commune regroupe les sommes perçues dans le cadre de plusieurs PUP et les met en lien avec différents groupes scolaires, mais sans les individualiser. Neuf des dix conventions conclues au cours de la période contrôlée prévoient ainsi la construction ou l'extension d'un groupe scolaire. Un tel équipement apparaît effectivement dans les prévisions budgétaires à cette échéance, mais avec les réserves évoquées *supra* quant à l'absence de véritable PPI. En outre, alors que la commune dispose déjà d'une partie des sommes nécessaires, elle n'a pas réalisé d'extensions de groupe scolaire au cours de la période contrairement à ce qui est mentionné dans son tableau de suivi.

Par ailleurs, les délais prévus pour la réalisation de ces équipements sont importants. L'équipement sportif « Sous les vignes », mentionné depuis 2019 dans des PUP, a une date de

¹⁷⁷ Elle calcule le besoin en matière scolaire de l'opération en multipliant le nombre de logements et le nombre moyen d'enfants par ménage, ce qui lui permet d'estimer le nombre d'enfants à scolariser pour l'opération, qui est ensuite rapporté au nombre moyen d'élèves par classe élémentaire indiqué par l'Education Nationale. Ce chiffre est ensuite appliqué au prix d'une classe d'école et de ses annexes afin de calculer le coût total de l'opération sur l'équipement.

¹⁷⁸ Le montant de la participation du promoteur est déterminé au regard de la population estimée du projet par rapport au coût de l'équipement sportif par habitant. Tous les contrats de PUP conclus depuis 2019 prévoient une contribution au financement de l'équipement sportif.

réalisation en janvier 2025 alors que le permis de construire en a été délivré en janvier 2021. De même, les PUP¹⁷⁹ conclus au cours de la période mentionnent la réalisation d'équipements scolaires au premier trimestre 2027¹⁸⁰, soit neuf ans après la signature des conventions les plus anciennes.

De tels délais semblent donc excessifs par rapport aux besoins des nouveaux habitants et posent question quant à la définition des équipements à financer inscrits dans les conventions et sur le contrôle de leur réalisation.

En outre, bien que les dispositions du code ne fixent pas de délai, l'article L. 332-11-3 du Code de l'urbanisme¹⁸¹ impose à la commune de respecter les principes de nécessité et de proportionnalité des équipements à construire. Même si certains différés peuvent être admis, l'échéancier de réalisation des équipements doit être cohérent avec celui de l'opération de construction, et ce d'autant plus que les sommes sont généralement versées à la commune dans un laps de temps assez bref après la délivrance de l'autorisation de construction.

Dans le cadre de la contradiction, l'ordonnateur indique s'engager à plus de précision. La CAPG précise qu'elle engagera un travail concerté avec les communes afin d'améliorer la définition des équipements. Elle indique qu'elle élaborera un tableau de bord commun et partagé portant sur le suivi de leur exécution.

5.3.3 Les participations forfaitaires et offres de concours

La commune a lancé en 2012 un appel à candidature pour la construction d'un projet commercial situé dans la zone d'activité (ZA) de l'Allondon sur des terrains relevant de son domaine privé. Par une délibération du 2 octobre 2012, elle a retenu la société Frey¹⁸² qui se proposait de réaliser un centre commercial et de loisirs, nommé Open. Une promesse de vente a été conclue le 29 janvier 2013 pour une surface de 189 187m² au prix de 65€ HT/m² conforme à l'évaluation des domaines. Le prix de vente incluait également une participation financière forfaitaire de la SA Frey d'1 M€ HT versée à la commune au titre de la réhabilitation des espaces alentours, dont en particulier la revitalisation de la zone de l'Allondon. Le montant total de la vente devait ainsi s'élever à 15 903 397,38 € TTC. La société s'engageait en outre à verser un loyer lié à l'immobilisation des terrains d'un montant de 2 % du prix HT des terrains.

En raison des difficultés rencontrées¹⁸³ par ce projet, deux avenants sont intervenus en janvier 2014 et juillet 2016 pour proroger les délais de réalisation de la vente. Un troisième avenant conclu en novembre 2016 modifiait de façon significative la promesse : il réduisait la

¹⁷⁹ À partir du PUP 4 conclu en 2017.

¹⁸⁰ Dès le PUP 7 conclu en 2019, la date de réalisation a été fixée à fin janvier 2027.

¹⁸¹ La convention de PUP ne peut mettre à la charge de l'opérateur que « *le coût des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans le périmètre fixé par la convention ou, lorsque la capacité des équipements programmés excède ces besoins, la fraction du coût proportionnelle à ceux-ci* ».

¹⁸² SA Frey RCS 398 248 591 dont le siège social est situé à Bezannes (51430).

¹⁸³ En juillet 2014, la commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) a refusé la création de l'ensemble commercial. Par un arrêt du 12 juillet 2016, la CAA de Lyon a rejeté le recours de la société Frey contre cette décision. Celle-ci a alors décidé de présenter un nouveau projet, pour lequel une demande de permis de construire a été déposée le 15 décembre 2016, auquel la CNAC a donné un avis favorable le 23 mai 2017.

surface des parcelles cédées et supprimait l'indexation du prix et le loyer, celui versé au titre de l'année 2015 devant en outre être déduit du prix de vente.

Alors que des recours étaient encore en cours¹⁸⁴, la société civile IF Allondon¹⁸⁵ (IFA) (filiale du groupe Frey s'étant substituée à celui-ci) a indiqué en juillet 2020 renoncer au bénéfice des conditions suspensives. La vente de parcelles d'une surface de 136 798 m² est donc intervenue le 25 novembre 2020 au prix de 82,5 € HT/m² sans appeler d'observations du pôle d'évaluation domaniale de l'État. Le loyer versé au titre de l'exercice 2015 en était déduit, et la société IFA versait toujours la participation forfaitaire évoquée *supra*. Le montant total de la vente s'élevait ainsi à 14 448 068,28 € TTC. La somme de 2 448 068,28 € correspondant au montant de la TVA a été versée comptant, le solde devant être libéré au fur et à mesure de l'avancement des travaux. L'acte prévoit en outre que la société IFA a la possibilité de demander jusqu'en juillet 2023 à la commune de lui racheter ces parcelles pour le même prix, déduction faite des sommes déjà versées.

Le 26 mars 2018, la société IFA a également conclu une convention avec le département de l'Ain et la commune définissant sa participation au titre des équipements publics exceptionnels (PEPE) prévue par l'article L. 332-8 du code de l'urbanisme, ensuite modifiée par un avenant approuvé le 6 juillet 2021. La société IFA s'engage ainsi à verser 376 620 € à la commune et 4,79 M€ au département au titre de la réalisation des voies d'accès au centre commercial. Le versement de ces sommes est mentionné dans le permis d'aménager. Un projet de convention dans le même cadre est en cours avec la REOGES.

La chambre a donc examiné les trois cadres juridiques des sommes versées par la société IFA, à savoir la participation pour équipements exceptionnels, la participation forfaitaire et l'offre de concours. En effet, l'article L. 332-6 du code de l'urbanisme énumère de façon limitative les sommes qui peuvent être demandées au bénéficiaire d'une autorisation de construire. Le Conseil d'État¹⁸⁶ a rappelé le caractère d'ordre public de ces dispositions, toute stipulation contractuelle y dérogeant étant entachée de nullité.

Les sommes versées à la commune et au département au titre de la participation pour la réalisation d'équipements publics exceptionnels (PEPE) prévue par l'article L. 332-8 du Code de l'urbanisme n'appellent pas d'observations.

Par contre, la participation financière forfaitaire d'1 M€ HT évoquée *supra* liée à la « réhabilitation des espaces alentours, dont en particulier la revitalisation de la zone de l'Allondon » ne s'inscrit pas dans la liste de l'article L. 332-6 du Code de l'urbanisme et ne correspond notamment pas aux équipements propres mentionnés à l'article L. 322-15 du même

¹⁸⁴ Le permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale délivré le 22 décembre 2017 a été modifié le 10 janvier 2020 à la suite des recours formés contre celui-ci, un arrêt de la CAA de Lyon du 27 juin 2019 ayant enjoint à la société bénéficiaire de solliciter un permis modificatif prenant en compte l'objectif légal d'aménagement du territoire. Toutefois, un arrêt du Conseil d'État en date du 15 juin 2022 a considéré que ce permis ne s'était pas prononcé sur l'atteinte à l'animation de la vie urbaine, rurale et dans les zones de montagne, ce que la CAA de Lyon a fait par un arrêt en date du 14 février 2023. Un autre recours à l'initiative d'une association de défense de l'environnement, qui estimait que le pétitionnaire devait déposer une demande de dérogation à l'interdiction de destructions d'espèces protégées, a donné lieu à une décision du Tribunal administratif de Lyon du 2 novembre 2022 puis à un arrêté préfectoral du 1er décembre 2022, tous deux contestés.

¹⁸⁵ Société civile IF Allondon RCS 790 403 372 dont le siège social est situé à Bezannes (51430).

¹⁸⁶ CE 4 février 2000 Établissement public d'aménagement de la Défense (EPAD) n°202981 ; CE 10 octobre 2007 Commune de Biot n° 268205.

Code. Elle n'est pas non plus mentionnée dans les autorisations d'urbanisme. La commune estime que cette participation financière constitue une partie du prix de vente. Or, celle-ci est individualisée tant dans la promesse que dans l'acte de vente et a une affectation particulière¹⁸⁷. Cette participation ne respecte donc pas les dispositions législatives applicables.

Par ailleurs, l'ordonnateur, à la suite d'une délibération du 3 novembre 2020¹⁸⁸, a signé le 25 novembre 2020 une convention acceptant une offre de concours de la SA Frey, qui porte sur deux projets (aménagement secteur des Marais : 1,19 M€ TTC, à réaliser au premier trimestre 2023 et réalisation d'une maison sociale et solidaire: coût prévisible 2,99 M€ TTC, à réaliser au premier trimestre 2023) que celle-ci s'engage à financer respectivement à hauteur de 0,9 M€ et 1,493 M€, soit 2,393 M€. Les deux aménagements envisagés sont situés à proximité d'Open et justifiés par les « *ambitions environnementales, sociales et solidaires* » du groupe Frey.

La doctrine et la jurisprudence ont été conduites à définir l'offre de concours. En effet, pour qu'elle soit reconnue comme telle, elle doit correspondre à l'engagement pris par un tiers d'apporter une contribution à la réalisation de travaux publics auxquels il attache un intérêt direct ou indirect. Celui-ci ne doit toutefois pas être lié à sa qualité de pétitionnaire¹⁸⁹.

Le texte de la convention indique effectivement que cette offre de concours n'est pas liée à une autorisation d'urbanisme à délivrer mais précise qu'elle est consentie « *sous réserve que les autorisations commerciales et d'urbanisme (...) ne soient pas annulées et qu'elles accèdent au caractère définitif* » et qu'à défaut, « *la présente offre de Concours deviendrait alors sans objet (...). L'impossibilité de mener à terme le projet OPEN priverait ainsi l'offre de concours de son fondement. (...) Aucune contribution financière ne serait plus due par la société Frey, ce que la commune déclare accepter expressément* ». Le premier versement des sommes prévues par l'offre de concours ne doit d'ailleurs intervenir qu'à partir du caractère définitif du permis de construire Open.

Outre la simultanéité de la signature de l'acte de vente et de l'offre de concours, ces éléments montrent que celle-ci est liée à l'obtention du caractère définitif de l'autorisation de construire du projet Open, et n'en respecte pas les conditions juridiques.

Enfin, la définition, l'estimation du coût et le financement de ces projets posent plusieurs questions.

¹⁸⁷ Outre la mention relative à la « réhabilitation des espaces alentours », une délibération du 6 février 2018 indique que cette participation financière a vocation à être prise en compte dans le calcul de l'AC relative au transfert de la compétence ZAE selon des modalités qui restent encore à définir. La délibération du 3 novembre 2020 autorisant la signature de l'acte de vente précise à nouveau que cette participation forfaitaire a vocation à être utilisée pour la revitalisation de la zone de l'Allondon et sera rétrocédée par la commune à la CAPG.

¹⁸⁸ La délibération l'autorisant à signer la cession des parcelles destinées au projet Open est intervenue le même jour.

¹⁸⁹ La jurisprudence a conclu que les offres de concours concomitantes à la délivrance d'une autorisation d'urbanisme étaient illégales (CE, 10 oct. 2007, n° 268205, Commune de Biot : Juris-Data n° 2007-072508) ou encore CAA de Lyon, 5 Novembre 2009 - n° 07LY00792 : « *Considérant que si ces dispositions combinées interdisent au bénéficiaire d'un permis de construire d'offrir son concours à une collectivité publique, il peut être fait exception à ces dispositions dans l'hypothèse où la contribution offerte l'est en dehors de tout projet de construction ou dans l'intérêt exclusif du constructeur* ».

Le coût prévisionnel des aménagements prévus dans la zone des Marais a connu d'importantes variations, passant d'1,2 M€ en 2021 à 610 816 € en 2023. Celui-ci est en outre inférieur au montant mentionné dans l'offre de concours.

La maison sociale et solidaire, qui doit être construite sur deux parcelles acquises en juin 2018, a vocation à accueillir différents équipements¹⁹⁰. Ce projet est présenté comme répondant à un triple besoin : développement de ce secteur, attentes du secteur associatif et offre insuffisante de logements meublés. Ce projet dont le coût en 2020 était de 2,99 M€ en 2020, a fait l'objet d'une autorisation de programme en 2021 dont le montant révisé en 2022 s'élève désormais à 4,33 M€, mentionné dans le budget prévisionnel 2023, soit 47 % d'augmentation que la commune explique par l'évolution du projet et l'augmentation des coûts de construction. Le coût prévisionnel des travaux évoqué dans le cadre du concours de maîtrise d'œuvre organisé au premier semestre 2022 est de 3,8 M€. Or, le montant des sommes liées à l'offre de concours (1,49 M€) représente une part significative de son financement. Par ailleurs, le choix de son lieu d'implantation, à proximité d'une zone d'activité, le rend en grande partie dépendant de dessertes de transports en communs pour l'instant limitées.

Alors que d'autres cadres juridiques de financement d'équipements publics existent, tels que les PUP ou les participations pour la réalisation d'équipements publics exceptionnels (PEPE), la commune a ainsi conclu des conventions qui ne respectent pas les dispositions législatives applicables, s'exposant à un risque juridique et fragilisant l'équilibre des financements nécessaires à l'implantation de projets interdépendants. La chambre l'invite donc, pour l'avenir, à s'abstenir de recourir dans les mêmes conditions aux offres de concours et à se montrer plus rigoureuse dans le choix du vecteur juridique lui permettant de mobiliser des participations.

La commune de Saint-Genis-Pouilly a ainsi diversifié le mode de réalisation ou de financement de ses équipements publics, et perçoit des sommes conséquentes à ce titre. Toutefois, au vu de leur importance, la chambre lui recommande de suivre celles-ci avec davantage de rigueur, notamment en ce qui concerne la définition des équipements mentionnés dans les équipements de PUP dont les délais de réalisation doivent être réduits, et de respecter les cadres juridiques définissant les sommes qui peuvent être versées par les bénéficiaires d'une autorisation de construire.

Recommandation n° 9. Définir précisément les équipements que la commune s'engage à réaliser dans le cadre des PUP et justifier de leur réalisation, respecter le cadre juridique définissant les sommes qui peuvent être versées par les bénéficiaires d'une autorisation de construire.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Tout en s'attachant à entretenir son patrimoine, à propos duquel elle devrait disposer d'éléments d'informations plus précis, la commune poursuit une ambitieuse politique d'investissement. Elle a ainsi mis en œuvre des montages juridiques (ZAC, conventions de PUP, cessions foncières, offre de concours) lui permettant d'obtenir des financements conséquents.

¹⁹⁰ Les locaux des restos du cœur, une épicerie solidaire, une salle de quartier et des espaces de vie, ainsi que douze logements meublés construits et gérés par l'association Alfa3A dans le cadre d'un bail emphytéotique de droit commun d'une durée de 48 ans.

Pour autant, il est nécessaire qu'elle en respecte les conditions contractuelles, notamment en ce qui concerne les délais des réalisations financées par des PUP, ainsi que le cadre légal.

Par ailleurs, la chambre lui recommande de se doter d'un plan pluriannuel d'investissement qui réponde aux exigences réglementaires et lui permette de disposer d'une vision pluriannuelle de ceux-ci, de leur financement et de leurs impacts budgétaires.

6 LA QUALITÉ DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

6.1 L'organisation de la fonction

Le service finances est dirigé par une chef de service assistée de 3 agents. La préparation du budget fait l'objet de notes de cadrages succinctes accompagnées d'un courrier de l'ordonnateur rappelant ses priorités. Le service finances a élaboré un guide permettant une meilleure efficacité des enregistrements et un rattachement, par exemple, aux marchés concernés. Il dispose aussi d'une comptabilité analytique, qui n'est pour l'instant utilisée que partiellement¹⁹¹.

Le service est donc structuré de façon satisfaisante. En pratique, certains points, détaillés *infra*, devraient toutefois être améliorés.

6.2 La qualité de l'information financière

6.2.1 Les budgets, le calendrier et l'information budgétaire

La commune a compté deux budgets sur la période de contrôle : le budget principal et un budget annexe de transport qui a été dissous au 31 décembre 2019¹⁹². Le présent contrôle a donc porté sur le budget principal, qui a été établi selon les nomenclatures comptables M14 pour les exercices 2018 à 2021, puis M57, la commune ayant décidé d'appliquer celle-ci dès le 1er janvier 2022. Elle a donc adopté un règlement budgétaire et financier, obligatoire dans ce nouveau référentiel comptable et budgétaire.

La commune organise le débat d'orientation budgétaire en novembre, vote son budget primitif en décembre et adopte le compte administratif en mars ou avril. Le vote des documents budgétaires a donc lieu dans les délais légaux.

Les articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT prévoient que le rapport sur les orientations budgétaires (ROB) doit permettre à l'assemblée délibérante de se prononcer sur les principales orientations budgétaires prévisionnelles, sur les engagements pluriannuels et

¹⁹¹ Calcul du coût des repas et valorisation des locaux mis à disposition.

¹⁹² Le solde négatif de 5 € de la section d'exploitation et le solde de 31 506,24 € de la section d'investissement ont été affectés au budget communal.

orientations en matière d'investissement et sur la structure, la gestion et l'évolution de la dette. Des informations complémentaires sur les ressources humaines doivent y figurer¹⁹³.

Les ROB sont peu précis sur la programmation qui est très peu détaillée et évoquée uniquement de façon rétrospective. Ils contiennent aussi des variations importantes¹⁹⁴ des montants prévisionnels d'emprunts d'une année sur l'autre. La commune explique ces différences par la hausse des coûts mais également par l'apparition de nouveaux projets¹⁹⁵ dont le montant cumulé ne correspond toutefois pas à la totalité des variations observées. Elle semble plutôt avoir pour pratique d'annoncer l'ensemble des investissements prévus, tout en étant bien consciente que leurs délais de réalisation et donc leur financement sont susceptibles d'évoluer.

En outre, les ROB n'évoquent qu'une partie des informations obligatoires en matière de ressources humaines¹⁹⁶.

La chambre invite donc la commune à approfondir et fiabiliser dans ses ROB les éléments relatifs aux investissements,

Afin de renforcer l'information des citoyens et des élus et faciliter la compréhension du budget, l'article L. 2313-1 du CGCT prévoit que trois documents d'information financière¹⁹⁷ doivent être mis en ligne sur le site internet de la collectivité dans le délai d'un mois à compter de l'adoption de la délibération à laquelle ces documents se rapportent.

Alors que la commune dispose d'un site internet régulièrement mis à jour, ces éléments sont peu accessibles et incomplets. Par ailleurs, elle n'y publie pas non plus les rapports annuels du délégataire de service public prévus par l'article L. 1411-3 du CGCT.

La chambre l'invite donc à compléter et publier ces informations.

¹⁹³ À savoir des informations relatives : 1° à la structure des effectifs ; 2° aux dépenses de personnel comportant notamment des éléments sur la rémunération (tels que traitements indiciaires, régimes indemnitaires, nouvelles bonifications indiciaires, heures supplémentaires rémunérées et avantages en nature) ; 3° à la durée effective du travail ; sachant que le rapport doit également présenter l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel pour l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

¹⁹⁴ Ainsi, dans le ROB 2022 (doc 5.6), présenté en novembre 2021, la commune faisait état de prévisions d'emprunt de 1,12 M€ en 2023, de 2,77 M€ en 2024 et de 2,88 M€ en 2025, soit 6,77 M€. Dans le ROB 2023, présenté en novembre 2022, la commune évoque des prévisions d'emprunt de 5 M€ en 2023, 14 M€ en 2024, 9,52 M€ en 2025 et de 12,9 M€ en 2026, soit un total de 41,42 M€.

¹⁹⁵ Construction d'un groupe scolaire (14,57 M€ de 2023 à 2026), réduction des îlots de chaleur (0,84 M€ de 2023 à 2027). Par contre, la rénovation énergétique des bâtiments (0,83 M€ en 2023 et 2024) et la construction de la maison sociale et solidaire (4,18 M€ en 2023 et 2024) font l'objet d'AP/CP créés en décembre 2021 et révisés fin 2022

¹⁹⁶ Les éléments relatifs aux traitements indiciaires, régimes indemnitaires, nouvelles bonifications indiciaires, heures supplémentaires rémunérées, l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs, les avantages en nature ne sont pas mentionnés. Des éléments précis sur la rémunération, qui n'est évoquée qu'à travers la masse salariale rapportée au nombre d'habitant, n'y figurent pas.

¹⁹⁷ Une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles destinée à permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux, le ROB (cf. *supra*) et la note explicative de synthèse adressée avec la convocation des conseillers municipaux en amont du délibéré du budget primitif et du compte administratif (art. L. 2121-12 du CGCT).

6.2.2 Les prévisions budgétaires, les taux d'exécution et les restes à réaliser

Les taux d'exécution budgétaire permettent d'évaluer la qualité de la prévision budgétaire de la collectivité. Une prévision budgétaire aussi juste que possible participe de la sincérité budgétaire et de l'équilibre réel du budget conformément à l'article L. 1612-4 du CGCT.

Les prévisions budgétaires de la commune sont à améliorer. En effet les taux d'exécution sont faibles pour les dépenses de fonctionnement, en moyenne de 91 %¹⁹⁸, et compris entre 88 et 95 % selon les exercices, soit entre 0,6 et 1,5 M€ de sur prévision. Cette faiblesse des taux d'exécution s'explique notamment par des décisions modificatives qui s'avèrent inutiles.

En recettes de fonctionnement, le taux moyen de réalisation est de 106,1 %, avec des taux compris entre 101 et 114 %. Cette sous-estimation montre que les prévisions peuvent être améliorées au chapitre 73 – Impôts et taxes. En section d'investissement, les taux d'exécution des dépenses sont très faibles, 33,4 % en moyenne (entre 20 et 48 %). La prise en compte des restes à réaliser permet d'atteindre un taux moyen de 40,2 % (taux de 22 à 51 %) qui demeure insuffisant. La différence entre la prévision et la réalisation révèle une maîtrise insuffisante de la procédure budgétaire et des AP/CP évoquées *infra*.

En recettes d'investissement, les taux d'exécution sont également faibles, en moyenne de 52,2 % (compris entre 34 et 72 %). Il apparaît que la commune surestime ses recettes, notamment en 2018 et 2019¹⁹⁹. Ces pratiques ne permettent pas d'attester de la sincérité des prévisions.

La comptabilisation des restes à réaliser découle de l'obligation de tenir une comptabilité d'engagement²⁰⁰. Ils permettent de déterminer au plus juste le besoin de financement éventuel de la section d'investissement et la part de l'excédent de fonctionnement qui doit être affecté à sa couverture.

La commune enregistre des restes à réaliser uniquement pour les dépenses de la section d'investissement. Le montant de ceux-ci est relativement stable, de l'ordre d'1,5 M€ de 2018 à 2020²⁰¹ puis augmente en 2021, du fait du report de l'extension du centre aquatique²⁰². Les états transmis par la commune sont cohérents avec ceux signés par le comptable et n'appellent pas d'observations particulières.

¹⁹⁸ Par rapport aux prévisions sur CA. Les dépenses imprévues sont intégrées dans le calcul pour les années 2018 à 2021, aucune réalisation n'a été faite sur ce chapitre.

¹⁹⁹ Ce qui serait lié en 2018, par l'inscription au budget d'un emprunt non réalisé à cause du décalage dans le temps de certaines opérations et de subventions d'investissement non perçues. En 2019, la commune indique qu'un budget de 9,2 M€ a été prévu au chapitre 23 sans qu'il soit exécuté.

²⁰⁰ Article L. 2342-2 et R. 2311-11 du CGCT.

²⁰¹ Lié au retard de la construction/agrandissement du centre technique municipal, puis du projet sous les vignes.

²⁰² D'un budget initial de 4,5 M€.

6.2.3 La gestion des opérations en autorisation de programme et crédits de paiement

La commune gère depuis 2013 certaines opérations d'investissement en employant la gestion par autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) prévues par l'article L. 2311-3 du CGCT. Cette procédure, qui constitue une dérogation au principe d'annualité budgétaire, permet de faciliter le suivi de la réalisation des programmes d'investissement et de diminuer les reports de crédits non utilisés en fin d'année.

À la date du contrôle, 12 opérations étaient gérées en AP/CP pour un montant total de 77,8 M€²⁰³, 33,7 M€ de crédits de paiement ayant été mandatés entre 2018 et 2022.

En ce qui concerne leur durée, certaines AP/CP anciennes²⁰⁴, notamment celle liée à la requalification du centre-ville, initialement prévue pour une durée de deux ans, sont toujours en cours. Inversement, l'AP/CP Jean Monnet, ouverte depuis 2017, est toujours en cours alors qu'elle fait l'objet d'un contentieux important (cf. *supra*). Or, la commune a déjà mandaté 1,61 M€, et continue à inscrire des crédits de paiements²⁰⁵ sur des périodes très proches alors qu'il y a peu de perspectives de réalisation à court terme de cet équipement. La commune devrait donc indiquer une prévision de dépenses qui soit plus réaliste et sincère.

Les délibérations ne permettent par ailleurs pas d'avoir une vision précise des AP/CP : en effet, elles ne reprennent ni les montants initiaux ni les différentes révisions, n'indiquent pas les crédits ouverts et ceux effectivement mandatés, et semblent même confondre les autorisations de programme et les crédits de paiement. Le montant des sommes inscrites à ce titre en 2020 au compte administratif est ainsi erroné.

Les montants affectés à chacune des opérations font l'objet d'ajustements annuels mais ceux-ci sont parfois peu en rapport avec les réalisations de l'exercice concerné et même de l'exercice suivant. Les crédits effectivement mandatés en 2020 et 2022 étaient supérieurs à ceux ouverts²⁰⁶, ce qui a donné lieu à une délibération de régularisation. Ceci n'est pas régulier puisque la commune mandate des crédits qui ne sont pas ouverts et ne respecte pas la logique des AP/CP qui doivent permettre au contraire de disposer de prévisions budgétaires fiables. La commune indique enfin n'utiliser que depuis peu de temps le module AP/CP de son logiciel. Ces éléments montrent toutefois que les échéanciers transmis à l'assemblée délibérante ne lui permettent pas de disposer d'informations et d'une vision pluriannuelle fiable des dépenses envisagées.

Enfin, le coût des projets, notamment des plus récents²⁰⁷, connaît une augmentation importante, que la commune explique par l'évolution de ceux-ci et l'augmentation des prix.

²⁰³ Valeur révisée en décembre 2022.

²⁰⁴ Requalification du centre-ville et mise en accessibilité des bâtiments instaurées en 2016.

²⁰⁵ 3 M€ en 2019 dont 18 % seulement ont été réalisés ; 2 M€ en 2020 et 2021, alors que rien n'a été réalisé, 18 M€ en 2024.

²⁰⁶ Par exemple : AP/CP 2016-02 : les crédits mandatés en 2020 ont été supérieurs à ceux ouverts.

²⁰⁷ Équipement sportif Sous les vignes : augmentation de 1,5 M€, soit 18 %, entre la délibération initiale de juin 2021 (8,63 M€) et la délibération de décembre 2022 (10,19 M€) ; extension du centre aquatique : augmentation de 1,4 M€, soit 31 %, entre la délibération initiale de juin 2021 (4,56 M€) et la délibération de décembre 2022 (5,9 M€) ; maison sociale et solidaire : augmentation d'1,39 M€, soit 47 %, entre la délibération de décembre 2021 la créant et la révision de décembre 2022 ; travaux d'aménagement de l'annexe de l'hôtel de ville : augmentation de 950 000 € soit 127 % entre la délibération de juin 2021 et celle d'avril 2023.

Eu égard à l'importance des projets dans lesquels elle s'engage, la chambre invite donc la commune à se montrer vigilante quant à la correcte évaluation des programmes, au respect des durées prévues et à réaliser les ajustements annuels dans des proportions réalistes et adaptées au rythme de l'exécution de son programme d'investissement.

6.2.4 Les annexes des documents budgétaires

Les annexes règlementaires aux budgets et comptes administratifs sont prévues aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT et visent « à compléter l'information des élus et des tiers sur certains éléments patrimoniaux ».

Pour l'année 2022, certaines annexes telles que l'étalement de provisions, les décisions en matière de taux, l'action de formation des élus ou encore les états synthétiques des engagements donnés et reçus, sont manquantes et d'autres sont incomplètes²⁰⁸.

Les engagements hors bilan sont des engagements juridiques, susceptibles d'avoir, dans l'avenir, une incidence financière ou patrimoniale. La commune apporte des garanties d'emprunt à différents opérateurs (bailleurs sociaux et associations). L'annexe relative aux subventions liste les sommes accordées aux différents organismes et, depuis 2022, la mise à disposition des équipements valorisés ce qui est de bonne pratique. L'état du personnel, repris à l'annexe C1.1, doit pouvoir servir de point de référence lorsque le tableau des emplois de la collectivité est modifié ou que des recrutements sont engagés mais n'est pas remplie de façon complète : seuls les agents non titulaires recrutés sur emplois permanents y sont mentionnés. La partie « agents occupant un emploi non permanent » n'est pas complétée. Enfin, l'annexe « Liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier » ne mentionne pas la délégation de service public.

La chambre invite donc la commune à améliorer la fiabilité des informations figurant dans les annexes.

6.3 La fiabilité des comptes

La fiabilité des comptes a été examinée au regard des dispositions législatives et réglementaires du CGCT, des prescriptions des instructions budgétaires et comptables M14 et M57 et du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, qui met en exergue les principes de régularité, de sincérité et d'image fidèle.

La chambre a ainsi examiné la tenue de la comptabilité d'engagement, la gestion patrimoniale, le suivi des immobilisations, les participations et autres immobilisations financières, les amortissements, les cessions immobilières, les provisions, les opérations de fin d'exercice, les taux d'exécution budgétaire ainsi que la détermination et l'affectation du résultat. Seuls les points donnant lieu à des observations seront développés ci-après.

²⁰⁸ A titre d'exemples, l'annexe relative aux provisions pour l'année 2021 n'en mentionne pas alors que la commune en a constitué une, l'annexe relative aux amortissements ne mentionne pas le seuil en deçà duquel les immobilisations de peu de valeur s'amortissent sur un an, la liste des établissements publics créés mentionne le CCAS sans aucune autre information.

6.3.1 La tenue de la comptabilité d'engagement

Rendue obligatoire par l'article L. 2342-2 du CGCT, la comptabilité d'engagement, qui recense tous les engagements sans attendre leur paiement effectif, permet de donner une image fidèle des comptes de la collectivité. Elle nécessite une organisation permettant de rapprocher au plus près l'engagement juridique²⁰⁹ de l'engagement comptable préalable ou concomitant. Elle facilite par ailleurs certaines opérations de fin d'exercice, telles que le rattachement des charges et des produits à l'exercice ainsi que la détermination des restes à réaliser.

La comptabilité d'engagement est incomplète, surtout au début de la période contrôlée, et n'a pas permis de retrouver facilement les éléments demandés. Des erreurs d'imputation comptables²¹⁰ ont été relevées. La chambre invite donc la commune à rester vigilante quant à la bonne tenue de celle-ci.

6.3.2 La gestion patrimoniale, les immobilisations et les amortissements

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe conjointement à l'ordonnateur, qui tient un inventaire, en fonction des entrées et des sorties de biens du patrimoine, et au comptable public, responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan. Ces documents doivent correspondre, afin de renforcer la fiabilité de l'information sur le patrimoine de la collectivité, ainsi que sur sa valorisation. Un écart de 12 M€ (valeurs brutes) existe entre ces deux documents, qui s'explique par des différences portant sur la valorisation de certains biens²¹¹, par le séquestre des fonds liés à la cession des parcelles Open (cf. *infra*) et par la présence d'immobilisation anciennes²¹².

Les immobilisations qui ne sont pas achevées apparaissent au compte 23 « Immobilisations en cours », qui doit être régulièrement apuré au profit des comptes définitifs, compte 20 « Immobilisations incorporelles » ou 21 « Immobilisations corporelles », au fur et à mesure de la réalisation des travaux. La commune a indiqué avoir établi un certain nombre de documents de transferts qui permettront d'apurer en partie le compte 23. Pour autant, les travaux de construction du centre aquatique, pourtant inauguré à l'automne 2020, y figurent encore à hauteur de 20 M€. Il en va de même des travaux de réhabilitation du groupe scolaire du Jura, intervenus en 2019 pour 68 159 €.

La chambre rappelle donc la nécessité d'intégrer régulièrement les immobilisations en cours sur les comptes d'imputation définitifs dès que les travaux sont terminés.

Les règles d'amortissement n'appellent pas d'observations particulières. Il en est de même pour l'enregistrement des cessions de biens immobiliers, étant toutefois précisé que la commune ne délibère toutefois pas tous les ans pour en faire un bilan.

²⁰⁹ Par exemple les devis, contrats, bons de commande, conventions.

²¹⁰ En ce qui concerne les frais de réception, frais de mission des agents évoqués *supra*.

²¹¹ Compte 215 espaces publics et voirie Porte de France, compte 213 : bâtiments appartenant à la commune.

²¹² Immobilisations libellées « réservoir » qui sont valorisées pour 6,97 M€ dans l'état de l'actif.

6.3.3 Les provisions

Les dispositions combinées des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT prescrivent aux ordonnateurs de provisionner les risques financiers encourus, notamment en cas de contentieux porté devant une juridiction, à concurrence du risque estimé, lorsqu'une créance détenue sur un tiers présente un risque d'irrécouvrabilité en dépit des diligences du comptable public, ou sur décision du maire, dès l'apparition d'un risque avéré.

En matière de contentieux, la commune n'a constitué qu'une seule provision de 245 000 €²¹³ en raison du contentieux l'opposant à la société Edelweiss, alors qu'elle a été engagée dans d'autres contentieux relatifs à d'importants projets, tels que le projet de complexe sportif « Sous-les-Vignes », pour lequel elle a mis sous séquestre les indemnités d'expropriation ou la requête en référé provision du groupement dans le cadre du centre culturel Jean Monnet évoqué *supra*²¹⁴. En outre, plusieurs recours ont été exercés contre la commune en matière d'urbanisme²¹⁵ sans que cette dernière n'évalue les risques financiers. La chambre rappelle la nécessité de mettre en place une procédure interne pour recenser et prendre en compte les risques contentieux, qui sont importants.

Des provisions pour risques ont été constituées à partir de 2021 pour les restes à recouvrer et couvrent une part significative du risque établi dans la délibération, qui s'élève à 120 126,85 €²¹⁶. Beaucoup de titres de recettes ont fait l'objet de contentieux de 2018 à 2021. La commune a procédé chaque année à des admissions en non-valeur ce qui nécessiterait un ajustement du risque encouru et un provisionnement à sa hauteur afin de respecter les dispositions du CGCT.

7 LA SITUATION FINANCIÈRE

7.1 La formation de l'autofinancement

7.1.1 L'évolution des produits de gestion

Les produits de gestion ont progressé de 38,4 % entre 2018 et 2022 et s'établissent à 18,19 M€ pour ce dernier exercice.

Cette évolution s'explique principalement par le dynamisme de la fiscalité locale, puisque les ressources fiscales propres ont progressé de 53 %, en raison de l'évolution du marché immobilier local²¹⁷, de la revalorisation des bases et de l'augmentation du taux

²¹³ Provision constituée en 2014 et 2015, qui a été maintenue en 2018 et 2019.

²¹⁴ Cf *supra* partie « 4.5.3 - L'exécution des marchés publics ».

²¹⁵ 18 recours en urbanisme ont été déposés.

²¹⁶ Il s'agit du total cumulé des créances non recouvrées dans la délibération du 06/12/2022, pour les années 2013 à 2020.

²¹⁷ Les sommes perçues sur le compte 7381 (taxes additionnelles aux droits de mutation) puis 73123 (nomenclature M57- Taxe communale additionnelle aux droits de mutation ou à la taxe de publicité foncière) et 73128 (Autres droits d'enregistrement) sont ainsi passées de 575 413 € en 2018 à 1 325 126 € en 2021 puis à 1 449 703 € et 1 658 786 € en 2022.

d'imposition de la taxe sur le foncier bâti (TFB). Alors que les taux n'avaient pas évolué depuis 2011²¹⁸, une délibération du 2 mars 2021 l'a fait passer de 13,08 % à 28,37 %²¹⁹. Une partie de cette augmentation est liée au transfert vers la commune de la part départementale. La commune a néanmoins augmenté son taux de 1,32 point aux motifs de l'ouverture du centre aquatique, nouvel équipement, de la charge que représente la délégation de service public (DSP) et de la disparition de la taxe d'habitation sur les résidences principales. Pour autant, les taux d'imposition demeurent inférieurs à ce qui est relevé dans des communes appartenant à la même strate²²⁰.

La réforme de la taxe d'habitation prive effectivement la commune d'un levier fiscal important puisqu'elle ne comporte qu'une proportion très faible de résidences secondaires, non exonérées du paiement de la taxe d'habitation. Toutefois, cette perte de recette est compensée par le transfert de la part de la TFB perçue par les départements et par une part des frais de gestion perçus par l'État. Celle-ci s'accompagne en outre du calcul d'un coefficient correcteur²²¹ conduisant à neutraliser les écarts entre le produit perçu par la commune avant suppression de la taxe d'habitation et après le transfert de fiscalité.

Le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) de la commune a progressé de 19,5 % au cours de la période en raison de sa croissance démographique.

Tableau n° 6 : Évolution des produits de gestion

En milliers d'€	2018	2019	2020	2021	2022	Évol. %
Produits de gestion	13 148	13 990	14 222	15 843	18 190	38,4 %
<i>Dont ressources fiscales propres</i>	7 194	7 625	7 792	8 804	11 022	53,2 %
<i>Dont ressources d'exploitation</i>	1 395	1 431	1 031	1 362	1 361	- 2,4 %
<i>Dont ressources institutionnelles</i>	4 290	4 658	5 187	5 426	5 547	29,3 %
<i>Dont fiscalité reversée</i>	263	275	210	250	259	- 1,2 %
<i>Dont DGF</i>	874	942	974	1 002	1 045	19,5 %

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

La commune, frontalière, bénéficie aussi de la compensation financière genevoise (CFG) instaurée par un accord du 22 janvier 1973 entre la France et la Confédération suisse, qui prévoit le versement d'une dotation²²² aux départements de l'Ain et de la Haute Savoie, ensuite répartie entre les collectivités concernées qui a vocation à compenser les charges publiques supportées par celles-ci pour leurs habitants travaillant à Genève²²³. Il ne s'agit

²¹⁸ Taxe d'habitation : 12,47 % ; taxe sur le foncier bâti : 13,08 %, taxe sur le foncier non bâti : 38,90 %.

²¹⁹ Soit la somme du taux départemental de TFB (13,97%), du précédent taux de la commune (13,08 %) et de l'augmentation décidée par la commune (1,32 %).

²²⁰ Taxe foncier bâti : 27,05 % pour la commune et 40,05 % pour la moyenne de la strate.

Taxe foncier non bâti : 38,9 % pour la commune et 53,26 % pour la moyenne de la strate.

²²¹ Fixé à 1,13 % en 2021 et à 1,14 % en 2022 pour la commune de Saint-Genis-Pouilly.

²²² Cette dotation s'élève à 3,5 % de la masse salariale brute des résidents de l'Ain et de la Haute Savoie travaillant à Genève, quelle que soit leur nationalité. Elle est donc liée à la somme des salaires versés aux travailleurs transfrontaliers par les employeurs genevois. En 2018, elle s'est élevée à un total de 259 574 299 €.

²²³ Le ministère de l'intérieur décide d'une première répartition de la CFG entre les départements de l'Ain (23,3 %) et de la Haute Savoie (76,7 %). Le département de l'Ain, par une délibération, a décidé de consacrer 45 % de cette dotation à une part départementale destinée à financer des projets structurants et d'investissement, ainsi que l'animation des structures transfrontalières.

toutefois pas d'une ressource affectée qui dérogerait au principe d'universalité budgétaire. Le montant de la CFG représente en moyenne près d'un quart des ressources de la commune.

Tableau n° 7 : Sommes perçues au titre de la CFG

	2018	2019	2020	2021	2022	Évol. %
Nb de frontaliers	1 861	1 985	2 202	2 055	2 093	
Sommes versées au titre de la CFG (en milliers d'€)	2 955	3 324	3 691	3 950	4 013	35 %

Source : délibérations du CD01

L'ordonnateur indique s'attacher à ce qu'un montant au moins équivalent soit affecté à la section d'investissement après affectation du résultat. Cela a été le cas pour toutes les années de la période contrôlée à l'exception de 2020 en raison de la diminution des produits d'exploitation. La commune parvient ainsi à dégager un auto-financement de plus de 25 % de ses ressources.

La fiscalité indirecte, qui représente une proportion très faible des ressources de la commune, de l'ordre de 4 à 2 % au cours de la période contrôlée, est restée relativement stable. L'attribution de compensation (AC)²²⁴ d'un montant de 1,26 M€, n'a pas varié au cours de la période. La CAPG avait adopté en 2017, pour une durée de 3 ans, un pacte financier et fiscal. La commune a donc perçu, jusqu'en 2019, une dotation de solidarité communautaire (DSC) d'un montant de 54 223 €. Même si sa contribution diminue, passant de 0,24 M€ à 0,19 M€, la commune participe au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)²²⁵. Elle contribue également de façon significative au fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR)²²⁶ à hauteur de 0,81 M€. La somme de ces deux contributions explique le montant très faible de la fiscalité reversée.

Enfin, les ressources d'exploitation ont connu une légère diminution au cours de la période, amorcée en 2020 dans le contexte de la crise sanitaire et n'ont pas encore retrouvé leur niveau antérieur. Leur part dans les produits de gestion est de plus en plus faible, passant de 11 à 7 %. Elles sont essentiellement constituées des redevances liées aux services à caractère scolaire, périscolaire, jeunesse et culturel. La commune, qui privilégie une gestion en régie de ceux-ci, a en effet fait le choix d'une tarification différenciée entre ses habitants et ceux venant de l'extérieur, et de services destinés à être accessibles²²⁷. Même si les tarifs sont régulièrement

²²⁴ Elle a vocation à neutraliser les conséquences financières des transferts de charges intervenus entre la commune et l'EPCI.

²²⁵ Il consiste à prélever une partie des ressources de certaines intercommunalités et communes pour la reverser à des structures moins favorisées. Sa répartition est définie sur la base des critères nationaux, auxquels les collectivités peuvent déroger en application des dispositions dites « dérogatoires libres ».

²²⁶ Créé en 2010 pour compenser la suppression de la taxe professionnelle, ce mécanisme a vocation à assurer la neutralité financière de cette réforme en comparant les ressources antérieures et postérieures à celle-ci.

²²⁷ La médiathèque est gratuite pour les habitants de la commune. La place de cinéma (plein tarif) est à un prix allant de 4,9 € à 6,50 € (49 € pour une carte de 10 entrées).

Le coût d'un repas à la cantine varie de 2,32 € à 10,49 € pour les enfants dont les parents habitent Saint-Genis-Pouilly en fonction de leurs revenus et de la fréquentation plus ou moins occasionnelle (12,50 € à 14,92 € pour les enfants dont les parents ne résident pas dans la commune).

Le tarif horaire du périscolaire varie de 0,47 €/heure à 5,56 €/heure pour les enfants dont les parents habitent Saint-Genis-Pouilly en fonction de leurs revenus (5,34 € à 6,52 € pour les enfants dont les parents ne résident pas dans la commune).

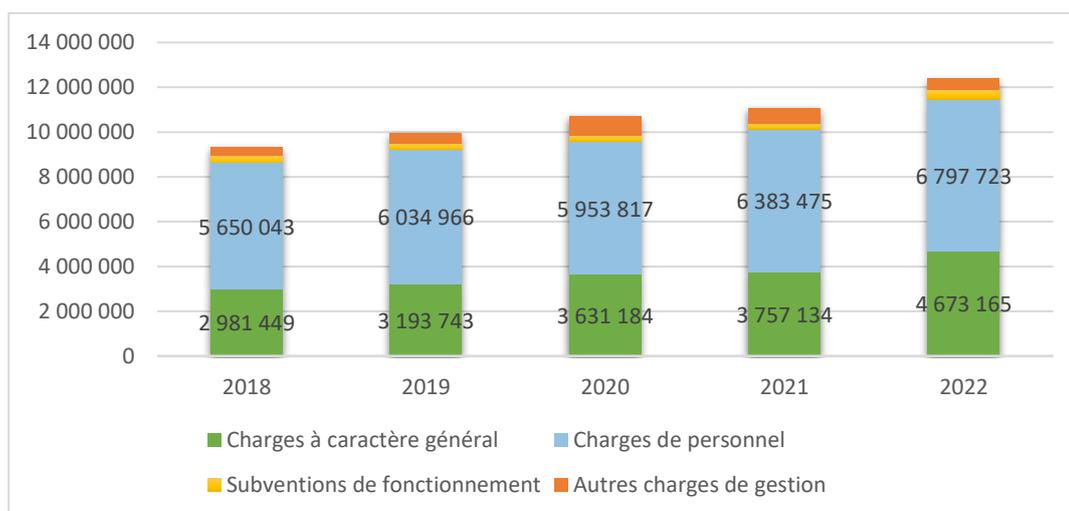
revus, ceux-ci restent modérés et prévoient systématiquement un tarif destiné aux associations et aux structures sociales.

La commune tire donc la quasi-totalité de ses ressources de sa fiscalité et de dotations institutionnelles.

7.1.2 L'évolution des charges de gestion

Les charges de gestion ont progressé de 33 % entre 2018 et 2022, passant de 9,3 M€ à 12,3 M€.

Graphique n° 3 : Évolution et répartition des charges de gestion, en euros



Source : logiciel Anafi

Cette augmentation concerne les charges à caractère général, qui ont augmenté de 56 %, passant de 2,9 à 4,6 M€ et les charges de personnel, qui ont progressé de 20 %, passant de 5,6 à 6,7 M€ même si leur proportion dans les charges de gestion est en diminution, passant de 61 à 55 %. Les subventions de fonctionnement progressent aussi, mais ont un impact plus limité puisqu'elles ne représentent que 3 % des charges de gestion. Elles sont très inférieures aux valeurs de la strate (16 €/habitant contre 88 €/habitant pour la moyenne de la strate), ce qui peut s'expliquer par l'absence d'établissement privé sur le ressort de la commune.

L'augmentation des charges à caractère général s'explique par une hausse des coûts liés aux prestations de services²²⁸, aux achats d'alimentation, au coût des réparations et de la maintenance. La progression des dépenses d'énergie et électricité est restée modérée.

Les charges de personnel, même en progression, restent inférieures aux valeurs de la strate (475 €/habitant contre 672 €/habitant pour la moyenne de la strate).

²²⁸ Compte 611 (contrat de prestation de service) : 43 662 € en 2018 ; 619 632 € en 2022.
 Compte 6042 (achat de prestations de services) : 380 422 € en 2018 ; 573 233 € en 2022.
 Compte 60623 (alimentation) : 289 121 € en 2018 ; 431 634 € en 2022.
 Comptes 615 (entretien et maintenance) : 0,4 M€ en 2018 à 0,74 M€ en 2022.

Tableau n° 8 : Évolution des charges de gestion

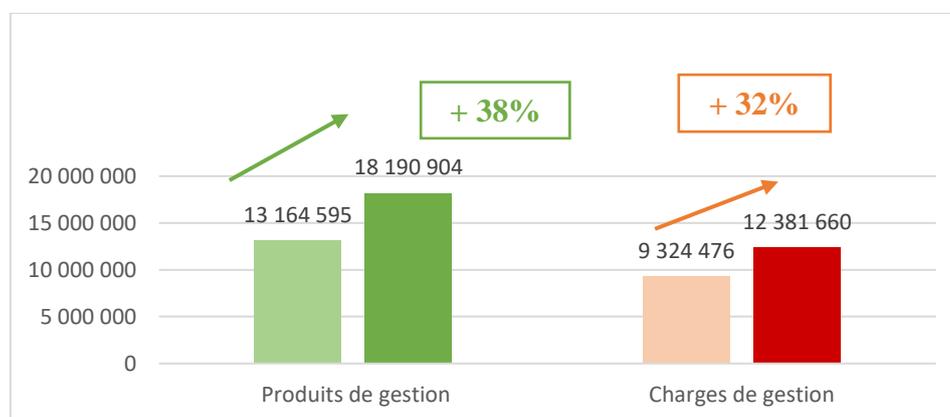
En milliers d'€	2018	2019	2020	2021	2022	Évol. %
Charges de gestion	9 310	9 915	10 279	11 066	12 381	33,0 %
<i>Dont charges à caractère général</i>	2 981	3 193	3 631	3 757	4 673	56,7 %
<i>Dont charges de personnel</i>	5 650	6 034	5 953	6 383	6 797	20,3 %
<i>Dont subventions de fonctionnement</i>	292	222	218	221	397	36,1 %
<i>Dont autres charges de gestion</i>	386	463	475	705	512	32,7 %

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

7.1.3 La capacité d'autofinancement

L'évolution des charges de gestion a été ainsi moins rapide que celle des produits.

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) correspond à l'excédent des produits de gestion sur les charges de gestion. Il représente la ressource fondamentale de la commune, indépendante des produits et charges financières et exceptionnelles. Il a progressé de 50 % au cours de la période, passant de 3,8 M€ à 5,8 M€, soit une variation annuelle moyenne de 7,6 % par an. Le rapport entre l'EBF²²⁹ et les produits de gestion est généralement considéré comme satisfaisant lorsqu'il est compris entre 20 % et 22 %. Le niveau moyen constaté sur l'ensemble de la période contrôlée est supérieur à 30 %, lié en grande partie à la CFG²³⁰.

Graphique n° 4 : Évolution comparative des produits et des charges de gestion entre 2018 et 2022

Source : Anafi

²²⁹ Qui correspond à l'excédent des produits courants de gestion sur les charges courantes de gestion et qui met en évidence le niveau des ressources que dégage le cycle de fonctionnement disponible pour assurer le remboursement du capital de la dette.

²³⁰ La CFG représente 76 % de la CAF nette en 2018, 82,5 % en 2019, la totalité en 2020, 82 % en 2021, 68 % en 2022.

La CAF brute, qui traduit la capacité de la collectivité à financer, par son fonctionnement, ses opérations d'investissement (remboursements de dettes, dépenses d'équipement...), permet d'évaluer les capacités réelles de la commune à réaliser ses projets. Les éléments financiers et exceptionnels étant peu importants, le niveau de la CAF brute, très proche de celui de l'EBF, connaît une augmentation du même ordre et s'établit en 2022 à 5,8 M€, soit 32,4 % des produits de gestion, ce qui représente presque le double de la moyenne de la strate. La commune bénéficie d'une très confortable capacité d'autofinancement.

Elle n'a par ailleurs souscrit que deux emprunts de très faible montant²³¹ et est engagée dans deux baux emphytéotiques avec un bailleur social²³², portant là encore sur des montants non significatifs. L'encours de dette est passé de 411 180 € en 2018 à 376 440 € en 2021, mais elle est en capacité d'en régler l'intégralité avec sa trésorerie.

Tableau n° 9 : Capacité d'autofinancement (CAF)

En milliers d'€	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2018-2022
Produits de gestion	13 148	13 990	14 222	15 843	18 190	38,4 %
Charges de gestion	9 310	9 915	10 279	11 066	12 381	33,0 %
Excédent brut de fonctionnement	3 837	4 075	3 943	4 777	5 809	51,4 %
<i>en % des produits de gestion</i>	29,2 %	29,1 %	27,7 %	30,2 %	31,9 %	
+ Résultat financier	2,1	0	0	0	0	
+ Résultat exceptionnel						
= CAF brute	3 839	4 097	3 498	4 771	5 885	53,2 %
<i>en % des produits de gestion</i>	29,2 %	29,3 %	24,6 %	30,1 %	32,4 %	
- Annuité en capital de la dette	3,2	3,2	1,6	4,8	3,2	
= CAF nette ou disponible	3 836	4 093	3 496	4 766	5 882	53,3 %

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

7.2 Le financement des investissements

La commune bénéficie de ressources d'investissement particulièrement importantes, qui sont quatre fois supérieures aux moyennes de la strate. Au cours de la période, celles-ci se décomposent de la façon suivante : un tiers proviennent de la CAF nette dégagée par la section de fonctionnement, 35 % sont liées à la perception de subventions d'équipements correspondant aux fonds reversés par la CAPG au titre des conventions de projets urbains partenariaux évoquées *supra*, le reste correspondant à des opérations particulières portant sur la rétrocession des biens de la ZAC des Hauts de Pouilly, valorisés à hauteur de 16 M€ détaillée *supra*, ou

²³¹ Subventions de la CAF couplées à deux prêts sans intérêt souscrits en 2018 pour une durée de 5 ans d'un capital de 8 305 € et de 7 895 €.

²³² Baux à construction respectivement conclus avec la SEMCODA en janvier 2010 pour une durée de 49 ans moyennant un loyer de 14 700 € et en novembre 2016 pour une durée de 50 ans pour un montant de 402 000 €.

encore une cession à hauteur de 12 M€ en 2020²³³, qui a représenté un quart des recettes d'investissement. Le FCTVA d'un montant total de 9,3 M€, a connu des variations importantes²³⁴ et a représenté 13 % des ressources.

Les subventions d'investissement provenant d'autres collectivités territoriales sont par contre d'un montant limité.

Les dépenses d'équipement, d'un montant total cumulé de 50,33 M€ sur la période, sont très importantes, particulièrement pour les exercices 2018 (21,95 M€) et 2019 (12,91 M€), en grande partie en lien avec la construction du centre aquatique en 2019 puis son extension à partir de 2022, du groupe scolaire de la Diamanterie, achevé en 2018, et d'une importante opération de réaménagement du centre-ville. Elles ont ensuite fortement diminué, atteignant 3,82 M€ en 2021, puis augmentant à nouveau en 2022 (6,62 M€), ce qui est lié à l'extension du centre aquatique. Celles-ci sont en outre impactées par l'imputation comptable des équipements publics de la ZAC des Hauts de Pouilly. La commune effectue en parallèle différentes opérations d'entretien des équipements publics existants (CTM, gymnase...).

Les dépenses d'équipement qui représentent 93,86 % des emplois permanents en 2021 restent ainsi, même dans les années où celles-ci sont moins importantes, constamment supérieures à la moyenne de la strate (71,40 % des emplois permanents).

Par ailleurs, certains des projets d'équipement de la commune, qui portent sur des montants significatifs tels que le centre sportif « Sous les vignes », d'un montant d'investissement initialement fixé à 8,6 M€ en 2021, ou de l'extension du centre culturel Jean Monnet, qui fait l'objet d'une AP/CP ouverte en 2017 pour un montant de 20,1 M€, sont retardés par des contentieux importants.

Le financement propre (excédents cumulés, CAF nette et recettes hors emprunt) ainsi que la mobilisation du fonds de roulement ont permis à la commune de couvrir l'intégralité de ses investissements au cours de la période sous revue.

²³³ Cession des terrains à la société IF Allondon dans le cadre de la construction du centre commercial Open, dont une partie seulement du prix de vente lui a été versée cf *supra*. Une autre cession foncière est intervenue au profit de la société Sagec pour un montant de 283 416 €.

²³⁴ La commune n'a rien perçu en 2019 et une somme limitée en 2022 : elle a indiqué oralement que le versement 2020 correspondait aux sommes dues au titre de 2019, versée avec un décalage, car des compléments d'information avaient été adressés tardivement, que le versement 2021 prenait en compte la construction du centre aquatique, et que le versement 2022 correspondait aux moindres investissements effectués en 2019 et 2020.

Tableau n° 10 : Financement propre disponible

En milliers d'€	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul
= CAF nette ou disponible (C)	3 836	4 093	3 496	4 766	5 882	22 075
+TLE et taxe d'aménagement	338	309	320	194	- 274	888
+Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	2 663	0	2 846	3 113	724	9 348
+Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	395	251	260	16 227	67	17 202
+Produits de cession	0,5	283	12 059	24	22	12 390
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	6 162	2 115	16 775	21 806	2 304	49 144
Financement propre disponible (C+D)	9 998	6 209	20 251	26 573	8 186	71 220
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>45,5 %</i>	<i>48,1 %</i>	<i>367,8 %</i>	<i>693,9 %</i>	<i>123,5 %</i>	
-Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	21 952	12 916	5 505	3 829	6 628	50 833
- Autres dépenses d'investissement						
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 11 962	- 7 008	2 072	6 283	1 534	- 9 080
<i>Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)</i>	<i>16</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>16</i>
<i>Mobilisation ou reconstitution du fonds de roulement</i>	<i>- 11 946</i>	<i>- 7 008</i>	<i>2 072</i>	<i>6 283</i>	<i>1 492</i>	<i>- 9 105</i>

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

7.3 L'analyse bilantielle

Le fonds de roulement représente l'excédent des ressources permanentes sur les emplois permanents. Il a été mobilisé en 2018 et 2019 en raison de l'importance des dépenses d'équipements intervenues mais s'est reconstitué à partir des années suivantes. Il était de 2 418 € par habitant en 2021, sept fois supérieur la moyenne de la strate qui s'élevait à 345 €. Son évolution et son niveau sur la période traduisent l'importance des ressources fiscales et institutionnelles de la commune.

Le montant de trésorerie est satisfaisant lorsqu'il est compris entre 30 et 90 jours de charges courantes. La trésorerie de la commune a atteint 38,57 M€ en 2022, soit l'équivalent de 3 ans de charges de fonctionnement, à nouveau en hausse après une faible diminution liée à l'importance des investissements réalisés. Ce niveau de trésorerie permet à la collectivité d'honorer ses paiements dans un délai de 20 jours, en-deçà du délai réglementaire de 30 jours. En raison du montant des fonds disponibles, elle ne recourt à aucune ligne de trésorerie.

Tableau n° 11 : Trésorerie

En milliers d'€	2018	2019	2020	2021	2022
Fonds de roulement net global	31 099	24 091	26 195	32 478	33 971
- Besoin en fonds de roulement global	82	13	2 387	59	4 607
=Trésorerie nette	30 990	24 405	28 583	32 419	38 579

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Ce niveau global très élevé peut révéler l'immobilisation de ressources trop importantes au regard des investissements réalisés. Par ailleurs, il existe un risque de diminution de la valeur réelle de ces sommes dans un contexte d'inflation soutenue, surtout si celle-ci est placée sur un compte non rémunéré auprès du Trésor public. La chambre invite donc la commune à déterminer une stratégie de gestion de trésorerie à court et moyen terme en fonction de la réalisation des investissements envisagés.

Enfin, l'importance de l'excédent brut de fonctionnement, du fonds de roulement et ce niveau de trésorerie indiquent que la commune n'a pas adapté ses ressources à des besoins avérés. Ainsi, l'augmentation récente de la taxe foncière sur les propriétés bâties, ne répond pas au principe de nécessité de l'impôt et montre que la commune a sur-mobilisé des ressources.

7.4 L'analyse prospective

Comme indiqué *supra*, l'analyse financière prospective de la commune repose sur des documents très succincts qui connaissent des variations importantes d'une année sur l'autre, soit en raison des différents recours, soit liés à de nouveaux projets ou à une augmentation significative du coût de ceux-ci. Or, le coût de certains de ces équipements est très élevé et d'autres, tels qu'un nouveau groupe scolaire, ont des conséquences significatives en termes d'évolution des dépenses de fonctionnement. La chambre rappelle à cet égard que tout projet d'investissement exceptionnel répondant à la définition des articles L. 1611-9 et D. 1611-35 du CGCT doit s'accompagner d'une étude d'impact pluriannuelle²³⁵ sur les dépenses de fonctionnement.

Même si la situation financière actuelle de la commune et son absence d'endettement et son niveau de trésorerie lui laissent des marges importantes, de tels projets et leurs conséquences financières ne peuvent pas être aussi flous et passer d'une année à l'autre de 6,77 M€ d'emprunts envisagés à 41,2 M€.

La chambre recommande donc à la commune à mettre en place une analyse prospective rigoureuse, de nature à lui permettre de disposer d'une réelle visibilité sur le coût de construction et de fonctionnement des équipements qu'elle envisage, ainsi que sur les financements prévus et leurs impacts sur sa capacité d'auto-financement.

Recommandation n° 10. : Mettre en place une analyse prospective rigoureuse permettant de disposer d'une réelle visibilité sur le coût de construction et de fonctionnement des équipements envisagés, sur les financements prévus et leur impact sur la capacité d'auto-financement.

²³⁵ Ce qui aurait dû être le cas au vu du coût global (construction et extension) du centre aquatique, que la commune évalue dans son magazine lors de l'inauguration de celui-ci à 21 M€, et ce qui pourrait être le cas de l'extension du centre culturel J. Monnet.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune, qui dispose d'un service finances correctement structuré, a mis en œuvre de façon anticipée le passage à la nomenclature comptable M57. Les documents budgétaires doivent être plus accessibles et précis. En outre, elle doit améliorer la gestion des AP/CP et de ses taux d'exécution afin de pouvoir disposer d'une vision précise de ses engagements et de sa trajectoire budgétaire. Enfin, elle doit veiller à provisionner les sommes liées aux risques quand elle est confrontée à un contentieux.

Sa situation financière, avec un recours très marginal à l'emprunt, est particulièrement favorable. Toutefois, son excédent brut de fonctionnement et sa capacité d'autofinancement sont à des niveaux particulièrement élevés. Son fonds de roulement, près de sept fois supérieur à celui observé dans des communes de même strate, ainsi que son niveau de trésorerie, qui équivaut à trois années de charges courantes, indiquent que la commune n'a pas adapté ses ressources à des besoins avérés. Ainsi, l'augmentation récente de la taxe foncière sur les propriétés bâties, ne répond pas au principe de nécessité de l'impôt.

En outre, certains projets d'envergure sont retardés depuis plusieurs années, sans que la commune ait adapté sa programmation. Le coût des projets les plus récents connaît une augmentation importante. Enfin, le financement de ceux-ci est mal défini, ne lui permettant pas de disposer d'informations précises et fiables sur sa trajectoire budgétaire à court, moyen et long terme.

La chambre invite donc la commune à tirer les conséquences de cette mobilisation fiscale trop importante et à fiabiliser son analyse prospective, afin de disposer de perspectives précises et rigoureuses lui permettant de connaître avec précision le financement et l'impact de ses projets sur ses charges de fonctionnement.

ANNEXES

Annexe n° 1. Les autorisations d'absence.....	75
Annexe n° 2. Sommes consacrées à l'action sociale.....	76
Annexe n° 3. Exemples d'achats réalisés sans mise en concurrence	77
Annexe n° 4. Autorisations de programme/crédits de paiement	78
Annexe n° 5. Tableaux relatifs à la fiabilité des comptes	80

Annexe n° 1. Les autorisations d'absence

Evènements	Nombre de jours d'absence État	Nombre de jours d'absence commune
Naissance ou adoption	3	3
Mariage – PACS de l'agent	5	5
Mariage – PACS d'un enfant	Néant	3
Mariage d'un proche	Néant	1
Déménagement	Néant	1
Décès du conjoint ou du partenaire pacsé	3	8
Décès des parents	3	3
Décès de l'enfant	5 ou 7* + 8 jours	8
Décès des frère, sœur, gendre, belle-fille, beau-parent, grand-parent, arrières grands parents, beau-frère, belle-sœur, oncle, tante, grand-oncle ou tante, arrière grand-oncle ou tante, neveu, nièce, petit neveu ou nièce, cousin	Néant	1 à 3
Maladie grave/intervention chirurgicale avec hospitalisation du conjoint ou du partenaire pacsé, des parents et enfants de + de 16 ans	3**	15
Garde d'enfant malade jusqu'à 16 ans ou handicapé sans limite d'âge	6	15
		Avec un jour supplémentaire lorsque l'agent se déplace à plus de 200kms et deux jours supplémentaires lorsque l'agent se déplace à plus de 500 kms

Source : Arrêté du 7 mars 2001 du maire de Saint-Genis-Pouilly et portail de la fonction publique

* 5 jours ou 7 jours si l'enfant a moins de 25 ans, depuis la loi n° 2020-692 du 08/06/2020 visant à améliorer les droits des travailleurs et l'accompagnement des familles après le décès d'un enfant. Depuis le 1^{er} mars 2022, s'y ajoute une ASA complémentaire de huit jours qui peut être fractionnée et prise dans le délai d'un an à compter du décès (article L.622-2 du code général de la fonction publique).

**maladie très grave pour les agents de l'État.

Annexe n° 2. Sommes consacrées à l'action sociale

Tableau n° 12 : Sommes consacrées à l'action sociale

<i>En €</i>	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Prévoyance</i>	40 463	41 509	42 142	41 511	38 238
<i>Protection complémentaire</i>	43 340	45 480	43 533	48 022	45 564
<i>Chèques déjeuner</i>	54 660	61 036	63 436	65 628	66 000
<i>Frais de séjour enfants du personnel</i>	718	813	646	538	116
<i>Cos</i>	10 000	12 000	0	18 000	36 000
<i>Total</i>	149 181	160 838	149 757	173 699	185 918

Source : Données de la commune

Annexe n° 3. Exemples d'achats réalisés sans mise en concurrence

Exemples d'achats réalisés sans mise en concurrence auprès d'un même fournisseur et dépassant les seuils en € TTC

<i>Tiers</i>	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Bonglet</i>	34 768	/	/	/	/
<i>Comptoir de location</i>	23 765	31 168	22 589	22 269	30 186
<i>Cristal distribution Annecy</i>	31 816	14 049	26 372	3 823	2 390
<i>Decoux distribution</i>	79 924	26 821	/	/	/
<i>Entreprise insertion des jeunes</i>	8 460	37 290	69 120	28 272	10 944
<i>EstImprim</i>	<i>Dépenses réalisées dans le cadre d'un marché</i>	44 197	34 981	<i>Dépenses réalisées dans le cadre d'un marché</i>	<i>Dépenses réalisées dans le cadre d'un marché</i>
<i>Europ Tours</i>	40 396	36 290	14 957	18 634	41 752
<i>Gallia</i>	37 142	<i>Dépenses réalisées dans le cadre d'un marché</i>	/	/	/
<i>Manutan Collectivités</i>	<i>Dépenses réalisées dans le cadre d'un marché</i>	<i>Dépenses réalisées dans le cadre d'un marché</i>	<i>Dépenses réalisées dans le cadre d'un marché</i>	1 120,37	49 978
<i>Odeco</i>	34 217	43 112	/	45 354	/
<i>Papeteries Pichon</i>	53 731	5 586	/	1 065	2 737
<i>Rexel</i>	35 623	38 08	23 940	32 333	20 119
<i>Up</i>	109 576	122 072	126 872	131 256	110 856

Source : grands livres de la collectivité

Annexe n° 4. Autorisations de programme/crédits de paiement

Tableau n° 13 : Évolution des montants

	numéro	état	montant initial	montant révisé en 2022	écart	écart en %	montant révisé en 2023
centre aquatique	2013-01		19 379 845 €	20 837 446 €	1 457 601 €	8%	20 837 446 €
porte France nord voirie	2013-02	terminée	5 112 261 €				
GS pregnin	2013-03	terminée	1 891 893 €				
GS Diamanterie	2016-01	terminée	12 907 919 €				
requalification centre ville	2016-02		7 414 661 €	8 589 017 €	1 174 356 €	16%	8 589 017 €
accssibilité	2016-03		614 520 €	217 119 €	- 397 401 €	-65%	217 119 €
jean monnet	2017-01		20 163 000 €	21 163 000 €	1 000 000 €	5%	21 163 000 €
sous les vignes	2021-11		8 636 600 €	10 197 000 €	1 560 400 €	18%	10 197 000 €
requalification pregnin	2021-037		1 000 000 €	1 031 787 €	31 787 €	3%	1 031 787 €
annexe hotel ville	2021-002		750 000 €	1 161 000 €	411 000 €	55%	1 700 000 €
mobilité zero carbone	2021-047		390 000 €	304 035 €	- 85 965 €	-22%	304 035 €
extension piscine	2021-044		4 560 000 €	5 964 225 €	1 404 225 €	31%	5 964 225 €
schéma mobilités	2021-41		2 390 000 €	2 210 864 €	- 179 136 €	-7%	2 210 864 €
renovation énergétique	2022-001		1 500 000 €	1 790 800 €	290 800 €	19%	1 790 800 €
maison solidaire	2022-010		2 944 032 €	4 339 348 €	1 395 316 €	47%	4 339 348 €
			85 210 699 €	77 805 641 €	8 062 983 €	-9%	78 344 641 €

Tableau n° 14 : Écarts entre crédits de paiement ouverts et réalisés

	numéro	état	2013-2017	2018			2019			2020			2021			2022		
			crédits paiement réalisés	crédits paiement ouverts	réalisés	écart	crédits paiement ouverts	réalisés	écart	crédits paiement ouverts	réalisés	écart	crédits paiement ouverts	crédits paiement réalisés	écart	crédits paiement ouverts	crédits paiement réalisés	écart
construction piscine	2013-01		1 574 122 €	1 000 000 €	909 903 €	91%	18 275 000 €	11 330 264 €	62%	234 578 €	3 715 219 €	1584%	234 578 €	120 798 €	51%		328 306 €	#DIV/0!
porte de France nord-travaux de voirie	2013-02	terminée	3 713 743 €	903 000 €	902 281 €	100%	450 000 €	280 621 €	62%	130 630 €	625 470 €	479%	171 527 €	171 527 €	100%			
GS pregnin 3ème tranche	2013-03	terminée	<i>cloturée 5/12/2017</i>															
GS et gymnase diamanterie	2016-01	terminée	8 183 491 €	4 400 000 €	4 260 955 €	97%							0 €	0 €				
requalification du centre-ville	2016-02		1 810 748 €	4 500 000 €	4 355 068 €	97%	1 040 000 €	423 289 €	41%	540 000 €	269 203 €	50%	855 254 €	855 254 €	100%	215 276 €	868 661 €	404%
mise en accessibilité des bâtiments	2016-03		57 868 €	50 000 €	49 932 €	100%	150 000 €	0 €	0%	180 000 €	9 967 €	6%	37 002 €	37 002 €	100%	7 202 €	7 202 €	100%
renovation centre culturel J Monnet	2017-01		162 757 €	400 000 €	380 863 €	95%	3 000 000 €	548 771 €	18%	2 000 000 €	0 €	0%	2 000 000 €	0 €	0%	0 €	0 €	
équipement sportif sous les vignes	2021-11												200 000 €	0 €	0%	35 499 €	35 499 €	100%
travaux de requalification Pregnin	2021-037												500 000 €	6 300 €	1%	13 437 €	272 616 €	2029%
aménagement annexe Hôtel de ville	2021-002												300 000 €	26 736 €	9%	41 412 €	79 605 €	192%
mobilité zéro carbone	2021-047												340 000 €	55 077 €	16%	1 041 €	1 041 €	100%
extension centre aquatique	2021-044												400 000 €	153 000 €	38%	2 848 076 €	2 909 937 €	102%
schéma directeur mobilité	2021-41												80 000 €	864 €	1%	20 455 €	20 455 €	100%
renovation énergétique des bâtiments	2022-001															0 €	0 €	
maison solidaire	2022-010															0 €	69 586 €	#DIV/0!
total:			15 502 729 €	11 253 000 €	10 859 002 €	96%	22 915 000 €	12 582 945 €	55%	3 085 208 €	4 619 859 €	150%	5 118 361 €	1 426 558 €	28%	3 182 398 €	4 264 602 €	134%

Annexe n° 5. Tableaux relatifs à la fiabilité des comptes

Tableau n° 15 : Taux d'exécution du budget de fonctionnement

En %		2018	2019	2020	2021	2022	VAM
Taux d'exécution des dépenses réelles	...sur prévision au stade du BP*	98,3 %	98,0 %	96,5 %	93,7 %	96,6 %	96,5 %
	...sur prévision au stade du CA**	91,3 %	90,4 %	90,2 %	88,7 %	95,7 %	91,3 %
Taux d'exécution des recettes réelles	...sur prévision au stade du BP***	101,0 %	107,4 %	105,0 %	111,0 %	116,8 %	124,5 %
	...sur prévision au stade CA****	101,8 %	102,2 %	102,6 %	108,9 %	114,9 %	122,0 %

*= (mandats émis) / (crédits ouverts BP)

**= (mandats émis + charges rattachées) / (crédits ouverts BP+DM)

***= (titres émis) / (crédits ouverts BP)

****= (titres émis + produits rattachés) / (crédits ouverts BP+DM)

Source : Budgets primitifs et comptes administratifs - retraitement CRC

Tableau n° 16 : Taux d'exécution du budget d'investissement

En %		2018	2019	2020	2021	2022	VAM
Taux d'exécution des dépenses réelles (hors 1644)	...sur prév° au stade BP*	67,6 %	62,6 %	46,1 %	18,7 %	21,7 %	43,3 %
	...sur prév° au stade du CA**	48,0 %	37,3 %	35,3 %	26,0 %	20,4 %	35,1 %
Taux d'exécution des recettes réelles (hors 1644 et 1068)	...sur prév° au stade du BP***	32,5 %	29,1 %	38,2 %	42,0 %	22,9 %	33,5 %
	...sur réal° au stade CA****	34,1 %	30,5 %	63,1 %	72,3 %	60,9 %	50,4 %

*= (mandats émis) / (crédits ouverts BP+RAR N-1) ; hors RAR de l'année N

**= (mandats émis) / (crédits ouverts BP+DM+RAR N-1) ; hors RAR de l'année N

***= (titres émis) / (crédits ouverts BP+RAR N-1) ; hors RAR de l'année N

****= (titres émis) / (crédits ouverts BP+DM+RAR N-1) ; hors RAR de l'année N

Source : Budgets primitifs et comptes administratifs, retraitement CRC

Tableau n° 17 : Valorisation du patrimoine communal

En milliers d'€	2022
État de l'actif brut	174 290
Valeur brute comptable de l'inventaire de l'ordonnateur	161 685
Écart	12 605

Source : comptable public et commune

Tableau n° 18 : Immobilisations corporelles en cours et intégration des travaux achevés

<i>En milliers d'€</i>	2018	2019	2020	2021	2022
Solde immobilisations corporelles (c/21)	76 860	77 308	98 486	117 621	118 686
Solde immobilisations corporelles en cours (c/231)	25 741	28 175	25 387	29 089	31 884
Ratio immobilisations corporelles en cours / immobilisations corporelles (en %)	33 %	36 %	26 %	25 %	27 %

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Tableau n° 19 : Admissions en non-valeur et redevables en contentieux

<i>en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Solde compte 4116 (Redevables-contentieux)</i>	88 695	118 161	102 834	83 633	0
<i>Admissions en non-valeur (6541)</i>	31 712	2 244	11 632	3 474	2 039
<i>Créances éteintes (6542)</i>	7 411	6 756	6 629	9 782	747
Total comptes 654	39 123	9 000	18 261	13 256	2 786

Source : comptes de gestion



Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes

124-126 boulevard Vivier Merle

CS 23624

69503 LYON Cedex 03

auvergnerrhonealpes@crtc.ccomptes.fr

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