



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE TARARE

(Rhône)

Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 16 octobre 2024.

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 Tarare pour les exercices 2019 et suivants, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 7 février 2024, adressée à M. Bruno Peylachon, maire de la commune depuis 2014.

Le rapport d'observations provisoires délibéré le 18 juillet 2024 a été adressé le 1^{er} août 2024 à M. Bruno Peylachon, seul ordonnateur en fonction sur l'ensemble de la période contrôlée.

Lors de sa séance du 16 octobre 2024, la chambre a examiné les réponses formulées et arrêté les observations définitives qui suivent.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|-----------|
| SYNTHÈSE..... | 6 |
| RECOMMANDATIONS..... | 9 |
| SUIVI DU PRÉCÉDENT CONTRÔLE | 10 |
| INTRODUCTION..... | 11 |
| 1 LA GOUVERNANCE | 13 |
| 1.1 Le fonctionnement du conseil municipal | 13 |
| 1.2 Le régime de délégations..... | 13 |
| 1.3 L'attribution des indemnités de fonctions aux élus..... | 14 |
| 1.4 L'organisation de l'administration communale | 14 |
| 1.5 L'attribution des subventions aux organismes tiers | 15 |
| 1.5.1 Les subventions versées | 15 |
| 1.5.2 Le contrôle de l'utilisation des subventions par la commune..... | 16 |
| 1.6 Les relations avec l'intercommunalité | 17 |
| 1.6.1 Les relations financières..... | 17 |
| 1.6.2 Les mutualisations, les compétences et le contrat territorial..... | 17 |
| 2 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES | 19 |
| 2.1 L'organisation de la fonction ressources humaines | 19 |
| 2.1.1 La composition et l'organisation du service | 19 |
| 2.1.2 Le pilotage et les outils de suivi | 19 |
| 2.1.3 Les lignes directrices de gestion..... | 20 |
| 2.1.4 Le dialogue social..... | 20 |
| 2.2 Les effectifs et la masse salariale | 20 |
| 2.2.1 La structure des effectifs | 20 |
| 2.2.2 L'évolution de la masse salariale | 22 |
| 2.3 Le recrutement..... | 23 |
| 2.4 Le cabinet | 24 |
| 2.5 Le temps de travail et l'absentéisme | 25 |
| 2.5.1 Les régimes du temps de travail..... | 25 |
| 2.5.2 Les heures supplémentaires..... | 26 |
| 2.5.3 Les absences et congés | 29 |
| 2.6 Le régime indemnitaire | 29 |
| 2.7 Les avantages en nature et les frais de missions | 31 |
| 3 LA QUALITÉ DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE..... | 32 |
| 3.1 L'organisation de la fonction et la préparation budgétaire..... | 32 |
| 3.2 La qualité de l'information financière..... | 32 |
| 3.2.1 Le budget de la commune | 32 |
| 3.2.2 La publicité des données financières..... | 32 |
| 3.2.3 La qualité des prévisions budgétaires et les taux d'exécution | 33 |

| | |
|---|----|
| 3.2.4 Les restes à réaliser | 35 |
| 3.3 La fiabilité des comptes..... | 36 |
| 3.3.1 La valorisation du patrimoine | 36 |
| 3.3.2 Les provisions pour contentieux | 37 |
| 3.4 Le contrôle interne..... | 38 |
| 4 LA SITUATION FINANCIÈRE | 39 |
| 4.1 La formation de l'autofinancement | 39 |
| 4.1.1 L'évolution des produits de gestion | 39 |
| 4.1.2 L'évolution des charges de gestion | 41 |
| 4.1.3 La capacité d'autofinancement..... | 43 |
| 4.2 Le financement des investissements..... | 44 |
| 4.2.1 Les principaux investissements réalisés..... | 44 |
| 4.2.2 Les perspectives d'investissement à venir | 45 |
| 4.3 L'analyse bilantielle | 47 |
| 4.3.1 L'endettement..... | 47 |
| 4.3.2 La trésorerie..... | 47 |
| 5 LA COMMANDE PUBLIQUE | 49 |
| 5.1 L'organisation générale et la performance de la fonction..... | 49 |
| 5.1.1 Organisation et gestion de la commande publique..... | 49 |
| 5.1.2 La publication des données essentielles | 50 |
| 5.2 La computation des seuils et l'effectivité de la mise en concurrence | 51 |
| 5.2.1 La computation des seuils | 51 |
| 5.2.2 Le contrôle de certains marchés | 52 |
| 6 LES OPÉRATIONS IMMOBILIÈRES | 54 |
| 6.1 Un parc immobilier vétuste | 54 |
| 6.2 L'absence de stratégie globale formalisée..... | 54 |
| 6.3 Un suivi incomplet des transactions immobilières sur le plan administratif et financier | 55 |
| 6.3.1 Le suivi administratif des transactions | 55 |
| 6.3.2 Le bilan financier des transactions | 56 |
| 6.4 La consultation de la direction de l'immobilier de l'État (DIE) | 56 |
| 6.5 L'information du conseil municipal sur le bilan des opérations immobilières..... | 57 |
| 6.6 L'opération JB Martin : une opération à risque pour la commune | 58 |
| 6.6.1 La présentation de l'opération : la recherche de sobriété foncière..... | 58 |
| 6.6.2 L'absence de compétence de la commune en tant que seul maître d'ouvrage..... | 58 |
| 6.6.3 Les différentes phases du projet | 59 |
| 6.6.3.1 L'acquisition de l'ancienne usine au-dessus du prix fixé par le pôle d'évaluation domanial)..... | 59 |
| 6.6.3.2 La cession..... | 60 |

| | |
|---|-----------|
| 6.6.4 Une opération qui présente un coût élevé et des risques financiers pour la commune | 61 |
| 6.7 Le projet immobilier de l'Ilot Ambroise Croizat | 65 |
| 6.7.1 Un projet dans le cadre d'une opération Cœur de ville..... | 66 |
| 6.7.2 Une convention opérationnelle avec L'EPORA coûteuse pour la commune | 66 |
| 6.7.3 L'appel à projet Cœur de ville et la fixation du prix de cession sans consultation de la DIE. | 67 |
| ANNEXES..... | 69 |
| Annexe n° 1. Autorisations spéciales d'absence | 70 |
| Annexe n° 2. Bilan financier prévisionnel de l'opération JB MARTIN réalisé par la commune (hors acquisition et aménagement du pôle pour la pratique musicale) | 71 |
| Annexe n° 3. Déroulement de l'opération JB Martin..... | 72 |

SYNTHÈSE

La ville de Tarare est située au nord-ouest du département du Rhône. Avec près de 10 500 habitants en 2024, elle est la ville-centre de la communauté de l'Ouest Rhodanien qui compte 50 650 habitants.



La commune est marquée par un passé industriel important dans le domaine du textile et a bénéficié depuis plusieurs années d'actions de revitalisation et de diversification économique. Elle se situe dans le premier quart des communes de plus de 10 000 habitants (188 sur 1 038 communes en 2023) éligibles à la dotation urbaine de solidarité, outil de péréquation destiné aux communes les plus défavorisées.

La collectivité comptait une zone identifiée « quartier politique de la ville », située au nord qui englobait quatre secteurs (la route de Thizy, l'avenue Charles de Gaulle et la rue de la République, le secteur Joannès Recorbet et les hauts de Thivel). Depuis 2015 et jusqu'à fin 2023, elle a bénéficié des programmes pour les quartiers prioritaires de la ville. Des aménagements ont eu lieu dans cette zone au cours de la période sous revue et le programme de rénovation urbaine s'est appuyé sur un plan pluriannuel d'investissement ambitieux.

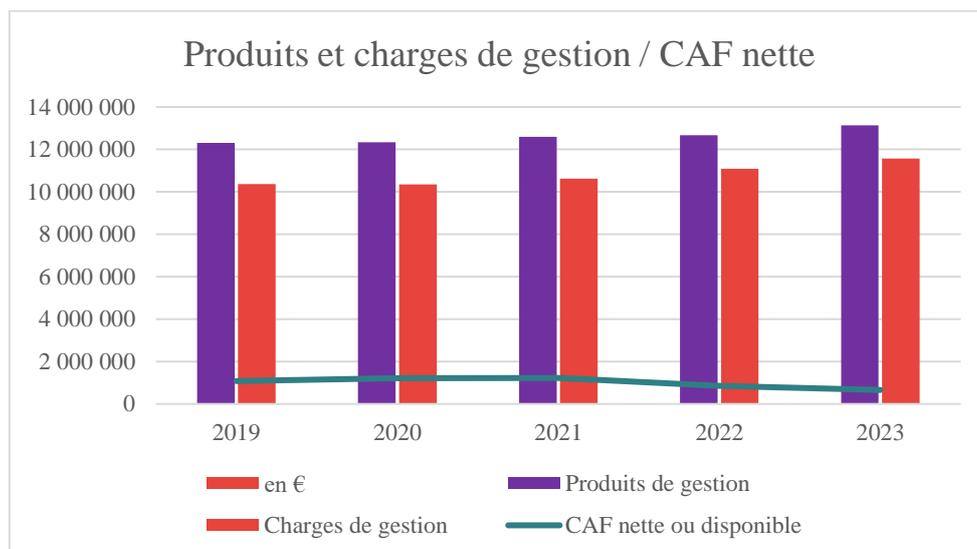
Des axes d'améliorations dans la gestion des ressources humaines

Si la commune dispose d'un service des ressources humaines structuré, néanmoins des axes de progression existent en matière de formalisation des procédures, de gestion des heures supplémentaires et d'organisation des services, domaines dans lesquels elle doit se mettre en conformité avec la réglementation.

Une bonne tenue des comptes et du budget

Le contrôle de la chambre fait apparaître une gestion globalement sérieuse avec une bonne tenue des comptes et du budget. Néanmoins, la collectivité gagnerait à améliorer la connaissance et la prise en compte des risques financiers en constituant les provisions nécessaires, en établissant une cartographie des risques et en suivant ses engagements financiers hors bilan.

Une situation financière qui se dégrade



Les charges de gestion ont progressé de 11,67 % entre 2019 et 2023 (soit 1,2 M€ en plus). Cette hausse est alimentée par l'évolution des charges de personnels (+ 7,34 %) maîtrisée pour les agents titulaires mais en hausse de 83 % pour les agents contractuels. Elle résulte également d'une progression constante des charges à caractère général (+ 28 %), expliquée en grande partie par le coût de l'énergie et le recours à des prestations de services.

L'augmentation plus rapide des charges que des produits a conduit à une détérioration de la situation financière de la commune.

Le rapport entre l'excédent brut de fonctionnement qui mesure l'écart entre les produits et les charges courantes, et les produits de gestion est généralement considéré comme satisfaisant lorsqu'il est compris entre 20 et 22 %, niveau que la commune n'a jamais atteint sur la période. Ce ratio s'est dégradé à partir de l'année 2022, passant de 15,8 % des produits de gestion en 2019 à 12,6 % en 2022, puis à 11,9 % en 2023.

La capacité d'autofinancement nette de la commune, c'est-à-dire l'épargne disponible après remboursement de la dette, pour le financement des investissements, ne s'établit plus qu'à 0,7 M€ en 2023 contre 1 M€ en 2019.

Le recours à l'emprunt a donc été nécessaire pour financer les investissements. Le niveau d'endettement, passé de 8,2 M€ à 9,8 M€ sur la période n'est pas inquiétant en soi dans la mesure où la commune a bénéficié de taux favorables. Cependant, du fait de la conclusion d'un nouvel emprunt en 2022 pour le complexe sportif, la capacité de désendettement de la collectivité exprimée en année se détériore passant de 4,6 à 7,5 années en 2023.

Les différents projets immobiliers dans lesquels la commune s'est engagée nécessitent un pilotage plus rigoureux et auront des impacts sur les charges de gestion. Ils présentent de réels risques financiers à moyen terme. La commune doit les intégrer à ses projections et devra procéder aux arbitrages nécessaires dans ce domaine pour éviter d'accroître la dégradation de sa situation financière.

Une nécessaire formalisation des procédures en matière de commande publique

La commune ne s'est pas dotée des outils fondamentaux tel qu'un guide de la commande publique ou une nomenclature des achats ce qui la conduit à des irrégularités. Elle doit y remédier.

Des opérations immobilières complexes et insuffisamment maîtrisées par la commune

La commune gagnerait à formaliser des procédures en matière de transactions immobilières, pour mieux les suivre sur les plans administratif et financier et améliorer l'information du conseil municipal

L'opération de réhabilitation de l'ancienne usine JB Martin et l'aménagement de ses abords, si elle apparaît comme exemplaire sur le plan de la sobriété foncière, présente de nombreux risques sur les plans administratif et financier auxquels la commune devra faire face en fonction des différentes hypothèses de réalisation du projet. La collectivité a, de plus, fait le choix d'assumer seule ces risques alors même que l'aménagement des zones tertiaires est une compétence de plein droit qui relève des communautés d'agglomération.

La chambre alerte également sur les conditions de réalisation de l'opération de démolition et de reconstruction de l'ilot Ambroise Croizat, labellisée Cœur de ville, qui ont conduit à l'approbation d'un projet qui paraît s'éloigner de ses objectifs initiaux et qui pourrait, compte tenu d'un apparent déséquilibre financier en faveur du promoteur désigné, être constitutif d'une aide publique d'État au sens de la législation européenne.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Mettre en place des conventions avec les bénéficiaires de subventions supérieures à 23 000 € ainsi qu'une convention de délégation de service public pour le service petite enfance.

Recommandation n° 2. : Formaliser les procédures de recrutement, notamment par la rédaction de procès-verbaux de jury joints aux dossiers administratifs des agents, afin de s'assurer du respect des règles du code général de la fonction publique.

Recommandation n° 3. : Préciser par délibération la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires.

Recommandation n° 4. : Mettre fin au paiement des heures supplémentaires sans autorisation du chef de service et en informer les instances représentatives du personnel.

Recommandation n° 5. : Se mettre en conformité avec la réglementation en limitant le montant de la prime de fin d'année versée aux agents dans le cadre des dispositions légales et réglementaires.

Recommandation n° 8. : Formaliser les procédures applicables en matière de commande publique et mettre en place une nomenclature des achats par catégorie homogène de prestation, à actualiser régulièrement.

Recommandation n° 9. : Formaliser une procédure écrite permettant de suivre les transactions immobilières tant sur le plan administratif que sur le plan financier et améliorer l'information du conseil municipal.

SUIVI DU PRÉCÉDENT CONTRÔLE

Le précédent contrôle de la chambre régionale des comptes a donné lieu à un rapport d'observations définitives du 4 septembre 2013. Portant sur les exercices 2006 à 2012, il traitait de la situation financière, de la gestion des ressources humaines, de la commande publique et de la gestion du patrimoine communal.

La chambre concluait à une situation financière très fragilisée. Avec un taux d'endettement et des taux d'imposition élevés, la commune devait retrouver des marges de manœuvre internes. Des progrès ont été accomplis dans ce domaine. La chambre concluait également sur la nécessité de fiabiliser les procédures de contrôle interne d'une manière générale. Toutes les fragilités identifiées dans ce domaine n'ont pu être corrigées.

S'agissant de la gestion comptable et budgétaire des améliorations étaient attendues concernant la qualité des informations transmises aux élus préalablement au débat d'orientation budgétaire. Des évolutions sont à souligner dans ce domaine avec la mise en place de personnels référents et de procédures budgétaires écrites.

S'agissant de la commande publique, le rapport concluait à la nécessité d'établir un guide de procédure interne et de désigner des personnels référents afin de garantir la sécurité juridique. Des difficultés subsistent sur ce point.

S'agissant des ressources humaines, le contrôle ne relevait pas de dysfonctionnement majeur mais la chambre invitait la commune à se conformer à la réglementation en matière de gestion des agents non titulaires. Des évolutions sont intervenues sur ce point, même si des marges d'amélioration demeurent.

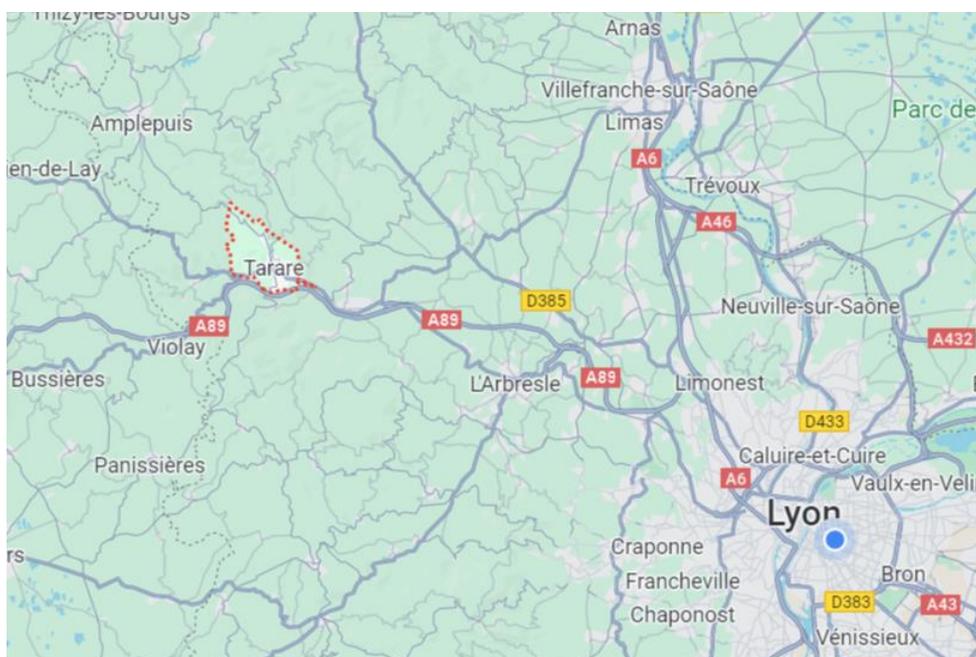
Enfin, la gestion du patrimoine communal était analysée dans le cadre de l'aménagement de zones économiques, et concluait à la nécessité de sécuriser les procédures de gestion du patrimoine, notamment, en matière d'aide à l'immobilier d'entreprise. La compétence étant désormais transférée à la communauté d'agglomération, ce sujet est devenu sans objet.

INTRODUCTION

La commune de Tarare appartient au département du Rhône. Elle est située à 43 kilomètres au Nord-ouest de Lyon, à équidistance entre Lyon et Roanne (Loire).

La commune a intégré au 1^{er} janvier 2014 la communauté d'agglomération de l'Ouest rhodanien (COR), issue d'une fusion de trois anciennes communautés de communes, la communauté de communes du pays de Tarare, du pays d'Amplepuis Thizy et de la Haute Vallée d'Azergues, qui est devenue la communauté d'agglomération de l'Ouest rhodanien le 1^{er} janvier 2016. Tarare en est la commune centre.

Sa population s'élève à 10 433 habitants¹. Elle a connu une baisse de 0,4 % depuis le précédent recensement INSEE de 2014 tandis que la part des personnes âgées de plus de 60 ans a augmenté légèrement, passant de 27,6 % en 2008 à 28,1 % en 2020.



Source : Google Maps

Le territoire est marqué par son passé industriel dans le domaine du textile. Son tissu économique se tertiarise désormais, avec une baisse de la part des ouvriers de 20,1 % à 18,3 % de 2009 à 2020 et une augmentation de la part des employés de 14,8 % à 16,8 %. Le taux de chômage communal s'élève à 4,9 % au 3^{ème} trimestre 2023 pour les actifs contre 7,3 % dans le Rhône et 7,2 % au niveau national. Ce taux a considérablement baissé depuis 2021, où il avait atteint 9,7 %.²

La commune s'étend sur une superficie de 13,99 km², avec une densité moyenne de 756 habitants / km² en 2020. Son territoire est composé à 70 % de zones naturelles et agricoles. Elle comporte également des zones industrielles et des zones d'activités en plein

¹ Données INSEE 2021.

² Données INSEE 2021.

développement.

La ville de Tarare s'est développée autour d'un axe routier historique majeur, la RN7. Elle bénéficie d'une connexion privilégiée à Lyon grâce à la ligne de train Lyon / Roanne / Clermont Ferrand et à l'autoroute A89. Aux portes du Beaujolais vert, la ville s'inscrit dans un cadre naturel de moyenne montagne préservée.



Son maire Bruno Peylachon a été élu maire en avril 2014. Il a été réélu en 2020 pour un second mandat. Il est également le premier vice-président de la Communauté d'agglomération de l'ouest rhodanien, et depuis mars 2015, vice-Président du département du Rhône chargé de l'aménagement du territoire, du logement, de l'habitat, du partenariat avec les collectivités et les acteurs économiques.

Tableau n° 1 : Principales données financières au 31 décembre 2023.

| Recettes de fonctionnement (1) | 13 600 017 € | Recettes d'investissement | 7 983 015 € |
|----------------------------------|--------------|---------------------------|-------------|
| Dépenses de fonctionnement (2) | 13 140 295 € | Dépenses d'investissement | 4 562 176 € |
| Résultat de fonctionnement (1-2) | 459 722 € | Effectifs | 142 |

Source : Compte de gestion 2023 (budget principal) et commune

La commune de Tarare a bénéficié du programme pour les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) défini par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, à compter de l'année 2015 et jusqu'à fin 2023. Il recoupe les thématiques de l'habitat, du développement économique, de la mobilité, de l'espace public patrimonial, de l'équipement et du service public. Elle s'est également engagée en 2018 dans le dispositif Action Cœur de ville. Ces programmes lui ont permis de renouveler l'habitat, et de valoriser son patrimoine bâti, notamment par la requalification d'espaces publics.

Dans le domaine culturel et sportif, la ville dispose désormais d'une médiathèque, d'un théâtre, d'un espace de spectacle et cinéma, d'un espace patrimonial. Le musée de la Toccata et le musée numérique ont été ouverts récemment. Tarare dispose également d'infrastructures sportives, d'un stade, de terrains de tennis, ainsi que d'un terrain de football et rugby.

Dans le domaine scolaire la commune compte cinq écoles primaires, deux collèges, et deux lycées. Elle dispose également de l'hôpital Nord-Ouest-Tarare - Grandris, récemment reconstruit sur un nouveau site.

Le revenu médian³ de la commune est passé de 930 € par unité de consommation des ménages (UC) en 2018 ⁴à 1 160 € par UC en 2022⁵, ce qui ne correspond plus aux critères d'éligibilité de la politique de la ville. La commune est donc sortie du dispositif politique de la ville, fin 2023.

La collectivité se lance actuellement dans la construction d'un complexe sportif et dans la transformation de friches industrielles. Elle diversifie également ses activités vers du tertiaire et vers la recomposition de l'habitat collectif sous de nouvelles formes.

1 LA GOUVERNANCE

1.1 Le fonctionnement du conseil municipal

Outre le maire, la municipalité comprend neuf adjoints au maire et 23 conseillers municipaux dont quatre de l'opposition.

Le conseil municipal a été installé le 25 mai 2020, conformément à l'article L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la lecture de la charte de l'élu ayant été faite lors de cette séance. Il s'est réuni en moyenne six à neuf fois par an, selon une périodicité respectueuse des dispositions de l'article L. 2121-7 du CGCT. Il s'est doté en 2014 d'un règlement intérieur revu en juin 2020.

En vertu de l'article L. 2121-22 du CGCT la commune s'est dotée de six commissions municipales, finances et administration générale, urbanisme, travaux et patrimoine, vie associative évènementiel, sport et culture, éducation, petite enfance et jeunesse, solidarités et cohésion sociale, cadre de vie et sécurité.

1.2 Le régime de délégations

Pour chacun de ses mandats, le maire s'est vu confier par le conseil municipal une délégation dans les matières listées par l'article L. 2122-22 du CGCT, avec les précisions nécessaires.⁶

Le maire respecte bien l'obligation de rendre compte au conseil municipal des décisions prises par délégation, conformément à l'article L. 2122-23 du CGCT. Les comptes rendus sont détaillés et structurés.

³ Source : INSEE DGFIP - Canav-CCMA, fichier localisé social et fiscal 2014 et 2018. Revenu médian par unité de consommation, mesure de revenus déclarés au fisc qui tient compte de la taille et de la composition des ménages.

⁴ Selon le rapport produit en 2018 (sur la base de données INSEE de 2014).

⁵ Selon le rapport produit en 2022 (sur la base de données INSEE 2018).

⁶ Les alinéas 25, 30 et 31 de l'article L.2122-22 ne sont pas visés.

Le maire a accordé des délégations de fonctions et de signature aux adjoints et conseillers municipaux, dans des matières clairement identifiées ainsi que des délégations plus ponctuelles pour la participation à des commissions.

1.3 L'attribution des indemnités de fonctions aux élus.

En vertu de l'article L. 2123-17 du CGCT, « les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites », mais elles donnent lieu au versement d'indemnités de fonction, destinées en partie à compenser les frais que les élus engagent au service de leurs concitoyens. Deux délibérations du conseil municipal fixent les indemnités attribuées aux élus, les majorations applicables à la commune au titre de la dotation de solidarité urbaine et comme chef-lieu de canton, ainsi que l'indemnité attribuée au maire⁷. Les barèmes appliqués sont conformes aux articles L. 2123-23 et L. 2123-24 du CGCT.

1.4 L'organisation de l'administration communale

Le maire de Tarare, par ailleurs président du centre communal d'action sociale (CCAS), est assisté d'une directrice générale des services (DGS) qui pilote quatre services (l'administration générale, la direction de l'aménagement et du territoire, la culture et la vie locale, la direction enfance, éducation et jeunesse). Cette organisation est restée stable sur la période contrôlée.

La commune dispose d'un document de présentation des activités des services communaux de la ville et du CCAS, d'un règlement intérieur du personnel municipal et d'un règlement intérieur budgétaire et financier mis en place fin 2023, à l'occasion du passage à la nomenclature budgétaire et comptable M57. Un organigramme détaillé des services de la commune existe et est mis à jour régulièrement.

⁷ La délibération en date du 16 juin 2020 du conseil municipal de Tarare a fixé les indemnités de fonction du maire, des adjoints et des conseillers municipaux délégués.

Le maire a souhaité bénéficier d'un taux inférieur au taux de l'indemnité de fonction correspondant à la strate de la commune de Tarare. L'indemnité est fixée à 60 % de l'indice terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique, au lieu de 65 % taux maximal.

La délibération fixe également l'indemnité de fonction des neufs adjoints au maire au taux de 20 % de l'indice brut terminale de la fonction publique au lieu des 27,5 % auxquels ils pourraient prétendre. Il est à noter que ces derniers bénéficient d'une majoration de 15 % car Tarare est le bureau centralisateur du canton. Le maire et les adjoints bénéficient également d'une majoration de 24 % de l'indemnité servie au titre de la dotation de solidarité urbaine.

1.5 L'attribution des subventions aux organismes tiers

1.5.1 Les subventions versées

Avec plus de 1,2 M€ sur 2023, la commune attribue des subventions à un niveau supérieur à la moyenne de la strate (117 € par habitant et par an en 2022, contre 91 € pour les communes de la strate⁸). Les montants sont en légère baisse sur 2022 et 2023.

Tableau n°2 : Subventions de fonctionnement versées

| En € | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <i>Subventions de fonctionnement (dont subventions exceptionnelles*)</i> | 1 344 984 | 1 593 368 | 1 420 211 | 1 257 623 | 1 278 343 |
| <i>Dont subv. aux établissements et services publics rattachés SPA (CCAS, caisse des écoles, services publics, etc.)</i> | 140 000 | 150 498 | 143 523 | 143 557 | 143 963 |
| <i>Dont subv. autres organismes publics (dont subv. exceptionnelles*)</i> | 41 406 | 157 398 | 35 000 | 38 310 | 36 687 |
| <i>Dont subv. aux personnes de droit privé (dont subv. exceptionnelles*)</i> | 1 163 578 | 1 285 472 | 1 238 827 | 1 073 437 | 1 093 474 |

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Sur l'année 2023 la commune a alloué des subventions à diverses associations à caractère culturel sportif et caritatif à 88 associations.

En plus des subventions versées aux clubs sportifs, la commune a signé une convention de partenariat avec l'association Bonheur et bien-être pour des actions en foyer logement visant les personnes âgées.

Conformément à la réglementation⁹, la commune doit conventionner avec les bénéficiaires de subventions supérieures à 23 000 € par an. Pour trois d'entre elles, la commune n'a pas été en mesure de fournir les conventions signées :

- en 2019 pour l'AST Basket qui a reçu 26 876 € et pour le SCT Rugby qui a perçu 26 771 € ;

⁸ Sources, comptes individuels des collectivités locales, DGFIP 2022.

⁹ Décret n° 2004-495 du 6 juin 2001, pris en application de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

- en 2020 pour l'Athlétic sport Tarare qui a bénéficié de 32 911 €.

La commune a établi les deux conventions à la demande de chambre et a entamé le travail de mise en conformité.

La collectivité rembourse aux usagers du transport scolaire et de la navette, 50 % de leur dépense depuis 2022 sur présentation de justificatifs. Cette mesure a été prise par une délibération du conseil municipal du 20 juin 2022. Son coût pour 2023 s'élève à 23 637 €. La chambre a contrôlé un échantillon de dossiers et n'a relevé aucune irrégularité.

La commune attribue également des subventions aux entreprises qui sont des aides économiques pour la rénovation de façade. En 2023, elle a versé une subvention de 36 000 € à la société ORALIA SOGIMAT, sur la base d'un règlement de subvention en date du 1^{er} janvier 2021.

L'association dénommée Comité d'animation des centre sociaux de Tarare, qui gère la petite enfance et deux crèches a bénéficié d'une subvention de 484 000 € en 2023.

La chambre rappelle que, même si comme l'observe le maire en réponse aux observations provisoires la petite enfance est une compétence facultative des communes, lorsqu'elles l'exercent, il s'agit d'un service public qui ne peut être confié à un tiers dans le cadre d'une procédure adaptée en matière de commande publique prévue par l'article R. 2123-1 du code de la commande publique (et son annexe 3). L'association qui répond à un besoin exprimé dans le cadre de la politique enfance jeunesse de la commune intervient en effet, de fait en qualité de concessionnaire d'un service public.

En conséquence, la chambre considère que la convention passée avec l'association pour le versement d'une subvention ne constitue pas un support juridique adapté et que les liens entre la commune et l'association auraient dû être soumis aux principes de la mise en concurrence. Les établissements d'accueil de jeunes enfants relèvent en effet du domaine concurrentiel puisqu'ils constituent une activité économique de marché.

Le fait d'avoir confié historiquement ce service au secteur associatif n'est pas créateur de droit et n'exclut pas la mise en concurrence.

Recommandation n° 1. : Mettre en place des conventions avec les bénéficiaires de subventions supérieures à 23 000 € ainsi qu'une convention de délégation de service public pour le service petite enfance.

1.5.2 Le contrôle de l'utilisation des subventions par la commune.

Un règlement d'attribution des subventions communales a été mis en place en 2018. Il prévoit que le montant de la subvention sera déterminé par un conseil d'élus en fonction de critères d'informations et d'analyse tangibles et quantifiables.

Un bilan de l'action est demandé dans le dossier pour toute subvention allouée. Le renouvellement d'une subvention de fonctionnement implique de fournir le plus récent rapport d'activité. Il n'était pas présent dans les dossiers contrôlés, en particulier pour les subventions allouées à des clubs sportifs pour lesquels la production d'un bilan financier n'est pas demandée dans le dossier de demande de subvention. Le dossier utilisé ne correspond ainsi pas au

formulaire CERFA obligatoire en vertu de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration.

La chambre invite la commune à revoir son règlement en mentionnant l'obligation pour le bénéficiaire de fournir un compte rendu de l'exercice écoulé ainsi que tout document faisant connaître les résultats de son activité¹⁰ et de recourir à l'utilisation du formulaire unique CERFA dont les caractéristiques sont précisées par le décret du 28 décembre 2016.

1.6 Les relations avec l'intercommunalité

1.6.1 Les relations financières

La commune bénéficie du versement d'attributions de compensation par la communauté d'agglomération. En effet, les ressources transférées par la commune à la COR étaient structurellement plus importantes que les charges transférées au moment des transferts de compétences. Le pacte financier et fiscal de la communauté d'agglomération et de ses communes membres, défini en 2019 et revu, en 2022, a pérennisé l'attribution de compensation pour la commune de Tarare, pour un montant de 1 332 813 €.

La commune perçoit également une dotation de solidarité communautaire qui a pour but de réduire les disparités de ressources et de charges entre les communes membres. En effet, Tarare concentre une grande partie de logements sociaux (28 %), et accueille une population dont le revenu moyen est plus faible. À ce titre, elle doit fournir un niveau de service important, en tant que commune centre. Cette dotation prend également en compte le contrat de ville dont bénéficie la commune de Tarare depuis 2015. À ce titre, et en raison de la prolongation de ce contrat jusqu'au 31 décembre 2023, la dotation, qui était précédemment de 333 626 € été portée à 366 989 € par le pacte financier et fiscal de 2022. Les compensations et la dotation cumulées représentent 59 % des ressources de fiscalité reversée à la commune en 2023.

Une convention de partenariat culturel territorial entre la commune et la COR a été signée en 2023, concernant l'utilisation du théâtre de la ville pour sa programmation culturelle. À ce titre la COR verse à la ville une subvention annuelle de 40 000 €.

La ville met également à disposition de la COR son archiviste de façon ponctuelle contre remboursement.

1.6.2 Les mutualisations, les compétences et le contrat territorial

Le schéma d'organisation du projet de territoire de la COR répond à trois objectifs : la lutte contre le développement à deux vitesses du territoire, la transition écologique et énergétique, le renforcement de l'attractivité.

Les arrêtés préfectoraux de 2019 et 2021 fixent les statuts et les compétences de plein droit, optionnelles et facultatives de la COR. Un contrat territorial de relance et de transition écologique (CRTE) a été signé entre le représentant de l'État, le département du Rhône, la COR

¹⁰ Article L. 1611-4 du CGCT.

et les 31 communes de la COR le 30 juin 2021. Ce contrat renvoie à trois grandes orientations stratégiques, la transition écologique, l'attractivité du territoire, et la lutte contre un développement du territoire à deux vitesses. Il fixe pour Tarare 16 projets d'aménagements au rang desquels figurent pour les plus importants la requalification de l'ancienne usine de moulinage JB Martin et la construction d'un complexe sportif.¹¹

S'agissant de la mutualisation, la commune fait appel aux services communs de la COR dans trois domaines.

En matière de commande publique, la direction « commande publique et affaires juridiques » de la communauté de l'Ouest Rhodanien assure au titre d'un service mutualisé, des missions de conseil et expertise concernant la passation de marchés jusqu'à la phase de notification, que ce soit selon la procédure adaptée ou la procédure formalisée pour le compte de la commune de Tarare.

En matière d'instruction d'autorisation de droit du sol, la commune fait également appel au service commun de la COR, mais a souhaité garder la gestion du plan local d'urbanisme (PLU).

En matière informatique la ville recourt à la compétence facultative de la COR pour l'achat de matériel et l'administration informatique en dehors de l'état-civil et de la police municipale.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gouvernance de la commune, qu'il s'agisse du fonctionnement du conseil municipal ou de son organisation interne apparaît satisfaisant, avec des comptes rendus détaillés du conseil municipal, et des délégations claires. Une marge de progression est identifiée concernant le respect des règles régissant les relations avec les associations qu'elle subventionne notamment pour la gestion du service petite enfance.

¹¹ En complément : l'aménagement du parc Thivel, l'aménagement d'un espace vert paysagé sur l'entrée ouest, l'aménagement des abords de l'Ilot Ambroise Croizat, l'aménagement des espaces pour les centres de loisirs, la rénovation urbaine de l'ancien hospice Providence, l'aménagement d'une crèche privée, l'aménagement du jardin de la Halle, la construction d'une maison de santé, la création d'un espace jeune, la requalification du square vert Galland, la requalification de la partie est de l'ancien hôpital, la réhabilitation du centre Malraux, la réhabilitation de la crèche, les travaux du restaurant scolaire Radisson.

2 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

2.1 L'organisation de la fonction ressources humaines

2.1.1 La composition et l'organisation du service

Le service des ressources humaines est composé d'une responsable de catégorie A et de deux agents de catégorie B, dont un à 80 %. Le service gère 140 agents permanents et une trentaine d'agents saisonniers.

2.1.2 Le pilotage et les outils de suivi

La ville de Tarare a renouvelé son système d'information de gestion des ressources humaines (SIRH) en 2021¹². Le SIRH est utilisé pour la gestion administrative, la paye et la gestion des congés. Les deux agentes de catégorie B sont spécialisées, l'une dans la paye, l'autre dans la gestion administrative. En cas d'absence programmée, l'agente en charge de la paye anticipe la préparation de la paye. La responsable de service n'est pas en mesure de la remplacer dans ce domaine. Il n'existe pas de guide ou de fiches de procédure formalisées détaillant les opérations qui doivent être accomplies dans le domaine de la gestion administrative et de la paye.

La commune est affiliée au centre de gestion de la fonction publique territoriale du Rhône (CDG) et a très régulièrement recours à son expertise.

En matière de gestion prévisionnelle des emplois, la commune réalise une pyramide des âges. Un recensement des compétences est effectué chaque année en dehors du SIRH. Les projections de recrutement sont faites sur la base de ces travaux.¹³

Si l'organisation générale du service paraît satisfaisante, un point de fragilité est cependant à noter concernant l'absence de procédure écrite formalisée dans le domaine de la gestion administrative. Il n'existait pas, au moment du contrôle de la chambre, de guides ou de fiches de procédure formalisées détaillant les opérations qui doivent être accomplies. La commune a pris en compte la recommandation formulée à cette fin par la chambre et a commencé l'élaboration de procédures.

¹² CIRIL.

¹³ La commune a par exemple bien identifié en 2021 les enjeux de renforcement en moyens humains à prévoir en ingénierie de bâtiment dans les deux années à venir.

2. 1.3. Les lignes directrices de gestion

Codifiées aux articles L. 413-1 et suivants du CGCT, les lignes directrices de gestion doivent déterminer la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, et fixer les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours des agents publics.

Les lignes directrices de gestion (LDG) ont été approuvées par le comité technique commun¹⁴. Valables pour la période 2021 à 2026, elles s'articulent autour de plusieurs axes : la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, la promotion et la valorisation des parcours professionnels, les actions en faveur de l'égalité femme / homme.

Concernant la promotion interne, les services de la commune établissent et transmettent au centre de gestion, sur des critères définis, la liste des agents pouvant prétendre à promotion.

Une délibération du 17 septembre 2007 fixe le taux maximal d'agents promouvables à 100 %. La commune sélectionne les lauréats selon plusieurs critères prévus dans les lignes directrices de gestion, dont l'appréciation de la valeur professionnelle, les formations réalisées, le niveau de diplômes. Ces critères sont clairs et cohérents avec les principes de gestion du personnel. Le ratio de promus sur l'ensemble des promouvables n'a atteint 100 % qu'en 2021 et 2023 (avec cinq agents concernés seulement) mais il est généralement inférieur. La commune assure un suivi de l'incidence financière de ses décisions.

2.1.4 Le dialogue social

Le comité technique devenu comité social territorial au 1^{er} janvier 2023 et le CHSCT s'est réuni régulièrement et en conformité avec les textes. Ses comptes rendus sont clairs et détaillés. Une analyse des accidents du travail y est systématiquement faite avec propositions de mesure correctives.

La commune a réalisé au titre de 2019 un bilan social, et pour les années 2020 à 2023, un rapport social unique sur la base d'indicateurs du centre de gestion de la fonction publique territoriale qui présentent des données en matière de santé, sécurité, conditions de travail, d'absentéisme, d'égalité femmes / hommes et des bénéficiaires de l'obligations d'emplois.

2.2 Les effectifs et la masse salariale

2.2.1 La structure des effectifs

Les tableaux de suivi des effectifs et de la masse salariale sont réalisés en dehors du SIRH de la commune.

La commune disposait de 145 emplois budgétaires permanents en 2019, et de 142 pour l'année 2023¹⁵, taux légèrement supérieur à la moyenne de la strate. Il existe de manière

¹⁴ COR commune de Amplepuis–Cours–Tarare–Thizy les Bourgs–CCAS de Tarare du 12 octobre 2021.

¹⁵ Annexe C1 État du personnel des compte administratifs.

récurrente sur la période contrôlée un décalage significatif en moyenne de près de 24,7 emplois¹⁶, entre les emplois autorisés et les emplois pourvus, ce qui révèle un pilotage prudent. L'ordonnateur fait mention d'un manque d'attractivité des emplois communaux et du besoin de publier certains emplois à différents grades avec plusieurs publications et parfois plusieurs autorisations de recruter pour une même fonction, afin d'avoir plus d'opportunités de recrutement.

Les emplois contractuels représentent 31,2 % des emplois permanents sur la période. Le recours à des emplois de contractuels s'est accru de 2019 à 2023. Le nombre d'emplois exprimés en équivalent temps plein (ETP) concernant les personnels contractuels a augmenté de 16,43, tandis que les emplois de titulaires diminuaient de 14,16 ETP. La commune identifie 14 emplois qui étaient pourvus en 2019 par des titulaires et qui sont occupés, fin 2023, par des contractuels. Deux d'entre eux concernent des emplois de catégorie A, responsable du service bâtiment et responsable culture et vie locale. Les dix autres sont des emplois de catégorie C et se répartissent dans les emplois de nettoyage, espace vert, bâtiment et gardiennage.

Tableau n°3 : Tableau des effectifs permanents et non permanents

| Au 31/12 | 2019 | | 2020 | | 2021 | | 2022 | | 2023 | | Évolution entre 2019/2023 | |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|---------------------------|--------|
| | Nbr | ETP | Nbe | ETP | Nbr | ETP | Nbr | ETP | Nbr | ETP | Nbr | ETP |
| Titulaires | | | | | | | | | | | | |
| <i>Catégorie A</i> | 8 | 7,7 | 7 | 6,8 | 7 | 6,8 | 7 | 7 | 7 | 7 | - 13 % | - 9 % |
| <i>Catégorie B</i> | 15 | 14,4 | 15 | 14,4 | 14 | 13,6 | 10 | 9,8 | 11 | 10,4 | - 27 % | - 28 % |
| <i>Catégorie C</i> | 103 | 99,2 | 98 | 95,1 | 98 | 95,3 | 88 | 85,1 | 92 | 89,7 | - 11 % | - 10 % |
| Contractuels | | | | | | | | | | | | |
| <i>Catégorie A</i> | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 0 % | 0 % |
| <i>Catégorie B</i> | | | 1 | 1 | 1 | 1 | 4 | 4 | 6 | 6 | | |
| <i>Catégorie C</i> | 21 | 13,4 | 16 | 12,7 | 19 | 15,4 | 31 | 26,7 | 30 | 23,8 | 43 % | 77 % |

¹⁶ Source Comptes administratifs 15,9 emplois de décalage en 2019, 27, 52 en 2020, 33, 63 en 2021, 30,8 en 2022, 15, 9 en 2023.

| Au 31/12 | 2019 | | 2020 | | 2021 | | 2022 | | 2023 | | Évolution entre 2019/2023 | |
|---------------------------------|------|---|------|---|------|---|------|---|------|---|---------------------------|-----|
| | | | | | | | | | | | | |
| <i>Collaborateur de cabinet</i> | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 % | 0 % |

Source : Commune

La commune assure un suivi régulier mais non formalisé de ses effectifs.

2.2.2 L'évolution de la masse salariale

Les charges totales de personnel entre 2019 et 2023 ont augmenté de 7,3 % tandis que la part due aux rémunérations des titulaires a décliné de 6,1 % et que la part de la rémunération du personnel contractuel a augmenté de 83 % sur la période.

Les charges de personnels, nettes des remboursements des agents mis à disposition d'autres entités, ont augmenté de 0,4 M€ entre 2019 et 2023. En 2022, elles représentaient 52,9 % des charges courantes contre 59,52 % pour la strate. Cette augmentation s'explique par différents facteurs: l'effet du « glissement vieillesse technicité » (GVT) lié à l'évolution de la carrière des agents ou à la pyramide des âges de la commune qui fait apparaître une population vieillissante, l'application de l'accord relatif aux Parcours Professionnels, Carrières et Rémunération (PPCR) qui a induit de nouveaux reclassements chez les personnels de catégorie A et C, l'augmentation du point d'indice, le versement de la prime COVID, la création de l'espace France Service avec l'affectation de deux personnels et l'embauche d'un agent en contrat de projet PLU en 2021.

L'évolution du ratio charges de personnels / charges courantes est en légère baisse sur l'ensemble de la période avec une moyenne de 54,02 %. La commune indique rencontrer des difficultés conjoncturelles d'attractivité pour recruter des personnels titulaires. Les charges de personnels sont maîtrisées sur la période 2019-2023.

Tableau n°4 : Charges de personnel

| En € | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| <i>Charges totales de personnel</i> | 5 814 930 | 5 694 559 | 5 810 006 | 5 944 465 | 6 242 193 |
| <i>Remboursement de personnel mis à disposition</i> | 32 882 | 28 395 | 18 818 | 25 267 | 27 011 |
| = Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD | 5 782 047 | 5 666 163 | 5 791 188 | 5 919 197 | 6 215 182 |
| <i>En % des produits de gestion</i> | 47,0 % | 45,9 % | 46,0 % | 46,7 % | 47,3 % |

| En € | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|
| <i>Charges de personnel / charges courantes</i> | 55,1 % | 54,1 % | 53,8 % | 52,9 % | 52,8 % |

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

2.3 Le recrutement

La commune ne dispose pas d'un organigramme cible¹⁷, qui permettrait de définir le nombre d'emplois utiles au fonctionnement de chaque service. Le processus de recrutement n'est pas formalisé. Les besoins de recrutement sont identifiés par les responsables de service, et la DGS qui les font remonter sur la base d'une fiche de poste à l'élu en charge du domaine concerné et, au maire, pour validation. La justification du besoin et la présentation du profil recherché sont discutées ainsi que la composition du jury. Celle-ci varie selon le poste à pourvoir avec une présence constante du service RH, du responsable du service recruteur et de l'élu en charge du personnel.

S'agissant du recours aux agents contractuels, la chambre a examiné sept dossiers de recrutements sur la période.

L'article L. 311-1 du code général de la fonction publique portant statut général de la fonction publique établit que les emplois civils permanents doivent être occupés par des fonctionnaires titulaires, le principe général de recrutement dans la fonction publique étant le recrutement par concours (article L. 311-20 dudit code). Par dérogation à ce principe général, les collectivités peuvent recourir à des personnels non titulaires, dans des conditions toutefois limitatives, énumérées aux articles L. 332-8 et suivants du code général de la fonction publique. Parmi elles figurent les motifs d'accroissement temporaire d'activité, de remplacement temporaire d'agent absent, de vacance temporaire dans l'attente de recrutement d'un fonctionnaire ou d'absence de candidature d'un fonctionnaire sur l'emploi offert. Le recrutement d'un personnel non titulaire doit s'inscrire dans ce cadre et suivre un processus précis.

Les déclarations de vacances d'emplois avec publication durant une période minimale d'un mois des postes sont systématiquement effectuées par la commune.

En revanche, la chambre a noté l'absence de traçabilité du processus de sélection des candidats : les procès-verbaux de jury d'entretien ne figuraient pas dans l'ensemble des dossiers examinés par la chambre.

Pour deux recrutements récents, deux procès-verbaux ont été transmis. Le premier procès-verbal concerne le poste de juriste recruté en 2023, il ne fait mention que de la candidate contractuelle retenue, et ne permet pas de vérifier l'existence d'autres candidatures. Le second relatif à l'emploi de chargé de mission PLU mentionne quatre candidatures avec des

¹⁷ Un organigramme cible illustre les différents postes et la hiérarchie entre les agents. Cet outil aide à visualiser non seulement qui est responsable de quelles fonctions, mais aussi comment les différents postes interagissent entre eux.

motivations lapidaires pour le recrutement de la personne retenue. Une fragilité dans le processus de recrutement est donc relevée ; elle expose la commune à un risque contentieux.

L'absence de traçabilité relative aux candidatures d'éventuels autres candidats ne permet pas de s'assurer qu'aucun fonctionnaire titulaire n'ait soumis sa candidature et que le recours aux dérogations prévues par l'article L. 332-8 est fondé, conformément au principe d'égal accès à la fonction publique.

La chambre rappelle que la procédure de recrutement doit respecter l'obligation constitutionnelle d'égalité dans l'accès aux emplois publics (art. VI de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789) ainsi que les règles du code général de la fonction publique qui découlent de ce principe.

L'ordonnateur a entamé le travail de formalisation des procédures, et indique, cependant, que la création d'un organigramme cible serait trop contraignant, compte tenu de la taille de la commune, pour s'adapter à l'évolution des politiques. La chambre rappelle qu'un organigramme cible est adaptable aux besoins de la collectivité et susceptible d'évoluer.

Recommandation n° 2. : Formaliser les procédures de recrutement, notamment par la rédaction de procès-verbaux de jury joints aux dossiers administratifs des agents, afin de s'assurer du respect des règles du code général de la fonction publique.

2.4 Le cabinet

Le conseil municipal du 9 juin 2020 a autorisé le recrutement d'un collaborateur de cabinet. L'article 7 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 prévoit que la rémunération et le régime indemnitaire d'un collaborateur de cabinet ne peuvent excéder 90 % de ceux versés à l'agent occupant soit l'emploi fonctionnel de direction le plus élevé, soit celui du grade administratif le plus élevé.

La chambre a contrôlé sa rémunération qui est conforme aux plafonds fixés dans les articles 7 à 9 par le décret du 16 décembre 1987.

Le décret du n° 87-1004 du 16 décembre 1987 définit les modalités de recrutement et limite le nombre d'emplois de collaborateurs de cabinet, son article 10 précisant que l'effectif maximum des collaborateurs de cabinet du maire d'une commune de moins de 20 000 habitants est d'un seul collaborateur.

Le document de présentation des activités des services municipaux de la ville et du Centre communal d'action sociale de Tarare fait apparaître cependant que les deux personnes constituant le service communication - une chargée de communication et une apprentie en alternance - sont placées sous l'autorité du directeur de cabinet. Leurs fiches de paye mentionnent une affectation au cabinet du maire sous l'autorité du directeur de cabinet, celui-ci réalisant les évaluations de la chargée de communication.

Le service de la communication a été placé, dans les faits, sous l'autorité hiérarchique du directeur de cabinet, ce qui est irrégulier, comme l'a jugé le Conseil d'État¹⁸. La chambre a invité la commune à rattacher les personnels en charge de la communication à la hiérarchie administrative sous l'autorité de la directrice générale des services, ce qui a été fait à partir du mois de septembre 2024.

2.5 Le temps de travail et l'absentéisme

2.5.1 Les régimes du temps de travail

Le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris en application de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, fixe la durée hebdomadaire du travail à 35 heures à compter du 1^{er} janvier 2002. Le décompte du temps de travail s'effectue sur la base de 1 600 heures annuelles maximum, base relevée en 2008 à 1 607 heures du fait de l'instauration du jour de solidarité institué en vue d'assurer le financement des actions en faveur de l'autonomie des personnes âgées ou handicapées. La jurisprudence a établi que cette base de 1 607 heures 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, codifié à l'article L. 611-1 du CGFP, impose, à compter du 1^{er} janvier 2022, la suppression des régimes dérogatoires en vigueur dans la fonction publique territoriale et l'alignement de la durée de travail des agents territoriaux sur celle fixée par l'article L. 3121-27 du code du travail.

Par délibération du 12 novembre 2018, la commune a révisé le protocole d'accord entre la ville, le CCAS et les organisations syndicales sur le temps de travail pour porter le temps de travail à 1 607 heures. Deux autres délibérations en date du 14 décembre 2020 et du 20 juin 2022 ont révisé le règlement intérieur pour le personnel municipal. Le temps de travail hebdomadaire a été fixé à 35 h 00 pour un agent à temps complet. Les agents peuvent travailler au-delà et bénéficier en contrepartie de jours de RTT comme défini dans le protocole d'accord. La durée maximale hebdomadaire ne peut dépasser 48 heures.

Les cycles de travail sont insérés dans le système d'information de la commune.

Pour la plupart des agents, les horaires de travail sont calculés à la semaine. Pour des raisons de nécessité de service, les horaires de certains agents sont répartis sur des plannings différents en fonction de la période de l'année :

- la répartition des horaires des agents du centre technique municipal est différente en été ;
- le personnel du service animation travaille en semaine basse durant l'année scolaire et en semaine haute durant les vacances scolaires.

La commune respecte la règle des 1 607 heures annuelles. Toutefois, certains des aménagements mis en œuvre n'ont pas fait l'objet de délibération, en particulier pour les agents annualisés.

¹⁸ CE. 16 septembre 2005, Commune de Paris, n° 280202.

La chambre invite la commune à prendre une délibération pour fixer les régimes annualisés.

2.5.2 Les heures supplémentaires

2.5.2.1 Le cadre général des heures supplémentaires

Le régime juridique des heures supplémentaires dans les collectivités territoriales est établi par parité avec celui des agents de l'État, défini dans le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

Au sein de la commune de Tarare la chambre a relevé plusieurs irrégularités et dysfonctionnements en matière de gestion des heures supplémentaires et de versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS).

La commune ne dispose pas de dispositif automatisé de contrôle du temps de travail. L'article 2 du décret précité prévoit pourtant l'obligation pour l'employeur de mettre en œuvre des moyens de contrôle automatisés permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies, faute de quoi les IHTS ne peuvent être versées.

Les délibérations du 12 novembre 2018 et du 7 décembre 2020 sur l'aménagement et la réduction du temps de travail instituent un protocole d'accord entre la ville, et le CCAS, devenu règlement intérieur de la ville de Tarare. Ce document, dans son article 21, pose le principe de la récupération et les modalités de gestion des heures supplémentaires, en se contentant d'indiquer que des heures supplémentaires peuvent donner lieu exceptionnellement à paiement. Elle précise qu'un agent ne peut effectuer plus de 25 heures mensuelles.

La compensation d'heures supplémentaires doit faire l'objet d'une délibération qui précise, pour chaque cadre d'emplois, la liste des emplois qui, en raison des missions exercées, ouvrent droit à une indemnisation ou un repos compensateur¹⁹. En l'espèce, la commune ne dispose que d'une délibération du 3 avril 2012 qui mentionne uniquement les cadres d'emplois et les grades concernés par les heures supplémentaires sans référence aux missions.

La chambre a pris note de l'engagement du comptable public à renforcer sa vigilance sur ce point.

Recommandation n° 3. : Préciser par délibération la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires.

2.5.2.2 La chaîne de validation des heures supplémentaires

Les dispositions de l'article 4 du décret du 14 janvier 2002 précité prévoient : « *Pour l'application du présent décret et conformément aux dispositions du décret du 25 août 2000 susvisé, sont considérées comme heures supplémentaires les heures effectuées à*

¹⁹ Décret n° 2022-505 du 23 mars 2022 fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des établissements publics de santé.

la demande du chef de service dès qu'il y a dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail ».

Or, les agents effectuant des heures supplémentaires remplissent eux même un formulaire papier déclarant les heures supplémentaires effectuées. Ce formulaire est ensuite visé par le responsable de service et la DGS, avant d'être transmis au service des ressources humaines pour mise en paiement. En l'absence de dispositif automatisé du temps de travail, il n'est pas possible de contrôler que ces heures ont été réellement effectuées et ce, à la demande du responsable. Pour 2019, 2020 et début 2021, la commune n'a pas été en mesure de produire un tableau présentant le nombre d'heures supplémentaires réalisées.

Il y a donc lieu de considérer que les dispositions de l'article 4 du décret du 14 janvier 2002 ne sont pas respectées. La collectivité est invitée à s'y conformer.

2.5.2.3 Le volume des heures supplémentaires

Le nombre d'heures supplémentaires payées (16 589) est considérable et représente un montant de 304 745 € sur la période 2019-2023. Ce nombre diminue cependant de façon notable en 2023. Le paiement des heures supplémentaires ne relève pas de l'exception comme mentionné à l'article 21 du règlement intérieur de la commune. Les heures supplémentaires sont présentes dans un nombre important de services de la ville. La direction de l'enfance, éducation, jeunesse (DEEJ), la police municipale, les services bâtiments, sport et cimetières, le service culture, et le service population sont les plus consommateurs d'heures supplémentaires.

Tableau n° 5 : Répartition des heures supplémentaires par service entre 2019 et 2023

| Service | Heures supplémentaires |
|--|------------------------|
| <i>DEEJ</i> | 6 740 |
| <i>Bâtiment, sport, cimetière, urbanisme</i> | 2806 |
| <i>Police</i> | 2405 |
| <i>Culture</i> | 1 031 |
| <i>Population</i> | 726 |
| <i>Voirie manifestation</i> | 521 |
| <i>Autres services</i> | 2 360 |
| TOTAL | 16 589 |

Source : Commune et retraitement CRC

Ces volumes importants d'heures supplémentaires traduisent une inadéquation entre la mission confiée au service et les moyens qui lui sont attribués pour la réaliser, qui doit conduire la commune à s'interroger sur l'organisation de ses services. De telles pratiques sont susceptibles de nuire à la qualité de vie au travail des personnels et peuvent présenter des risques pour leur santé.

Tableau n°6 : Heures supplémentaires payées de 2019 à 2023

| Année | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Total |
|----------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|----------------|
| <i>Nombre d'heures</i> | 3 688 | 2 814 | 3 475 | 3 720 | 2 892 | 16 589 |
| <i>Montant global payé</i> | 64 905 | 47 933 | 63 343 | 72 802 | 55 762 | 304 745 |
| <i>Nombre d'ETPT</i> | 2,2 | 1,7 | 2,1 | 2,3 | 1,7 | 10 |

Source : Commune retraitement CRC

La chambre a relevé une anomalie pour deux agents qui ont perçu un montant fixe d'heures supplémentaires sur plusieurs mois :

Un adjoint administratif au service financier, a ainsi perçu un paiement de 17 heures supplémentaire chaque mois en 2019 et 2020.

Une adjointe administrative territoriale, affectée au DEEJ, qui a bénéficié d'une promotion au grade de rédacteur territorial en octobre 2019, a perçu un paiement de 25 heures supplémentaires chaque mois durant les 10 premiers mois de l'année 2019, qui ont précédé son changement de grade.

2.5.2.4 Le dépassement du seuil des 25 heures mensuelles

L'article 6 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires prévoit que : « *le nombre des heures supplémentaires accomplies dans les conditions fixées par le présent décret ne peuvent dépasser un contingent mensuel de 25 heures.*

« Lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée, le contingent mensuel peut être dépassé sur décision du chef de service qui en informe immédiatement les représentants du personnel au comité social d'administration compétent.

Des dérogations au contingent mensuel peuvent être accordées, à titre exceptionnel, dans les limites prévues au I de l'article 3 du décret du 25 août 2000 susvisé, après consultation du comité social (concerné) »

Sur la période 2019-2022, 23 agents de catégorie B ou C à temps complet, principalement rattachés à la direction éducation, enfance, jeunesse (DEEJ) et au service bâtiment ont dépassé au moins une fois le seuil mensuel des 25 heures payées.

Le nombre d'agents concernés et la durée de la période concernée par ces dépassements exclut le caractère « exceptionnel » et la « période limitée » prévus par le décret et les rend donc irréguliers.

La collectivité n'a pas été en mesure de fournir les décisions du chef de service autorisant ces dépassements et n'en a pas informé les instances représentatives du personnel.

Trois agents à temps incomplet appartenant à la DEEJ ont perçu des paiements réguliers d'heures complémentaires dont les montants mensuels sont compris entre 2019 et 2022, entre 26 heures et 77 heures. La chambre souligne que ces volumes d'heures auraient justifié l'extension de leur quotité de travail pour un coût probablement inférieur.

Recommandation n° 4. : Mettre fin au paiement des heures supplémentaires sans autorisation du chef de service et en informer les instances représentatives du personnel.

2.5.3 Les absences et congés

Les autorisations d'absence sont régies par les articles L. 622-1 et suivants du CGFP qui prévoit que « *Les agents publics bénéficient d'autorisations spéciales d'absence liées à la parentalité et à l'occasion de certains événements familiaux* ».

L'article L. 622-2 du CGFP prévoit que « *Les agents publics bénéficient, de droit, d'une autorisation spéciale d'absence de douze jours ouvrables pour le décès d'un enfant. Cette durée est portée à quatorze jours ouvrables lorsque l'enfant est âgé de moins de vingt-cinq ans, et quel que soit son âge si l'enfant décédé était lui-même parent, ou en cas de décès d'une personne âgée de moins de vingt-cinq ans dont l'agent public a la charge effective et permanente.*

Dans les conditions prévues au deuxième alinéa du présent article, les agents publics bénéficient d'une autorisation spéciale d'absence complémentaire de huit jours, qui peut être fractionnée et prise dans un délai d'un an à compter du décès »

Les délibérations du 14 décembre 2020 et du 20 juin 2022 ont révisé le règlement intérieur qui fixe la liste des congés exceptionnels en cas d'événements familiaux ou de santé (cf. annexe 1).

Le régime de la commune est globalement plus favorable que celui prévu pour les agents de l'État ce qui peut influencer sur son potentiel opérationnel et représente un surcoût pour elle. La chambre relève cependant une irrégularité dans le cas des autorisations d'absence pour décès d'un enfant dont les seuils sont en dessous de ceux désormais prévus à l'article L. 622-2 du CGFP.

2.6 Le régime indemnitaire

L'assemblée délibérante de la collectivité fixe les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires dans le respect du principe de parité, le régime indemnitaire arrêté ne devant pas être plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'État exerçant des fonctions équivalentes.²⁰

En vertu de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de ladite loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement. Par ce biais, les collectivités locales maintiennent des primes de fin d'année, qui, en dehors de ces dispositions, seraient illégales.

²⁰ Article 1 et 2 du décret numéro 91 – 875 du 6 septembre 1991.

La chambre rappelle qu'une prime ayant le caractère d'avantage collectivement acquis doit être versée dans des conditions identiques à celles qui prévalaient avant 1984²¹. Toutes les clauses, conditions et modalités d'attribution doivent avoir été obligatoirement instituées avant 1984. Il en est de même en ce qui concerne les possibilités de revalorisation de la prime. S'il existait avant 1984 une clause d'indexation, celle-ci est légalisée. À défaut aucune clause de revalorisation ne peut être instaurée postérieurement (CE, 30 juin 1995, Commune d'Ivry-sur-Seine, n° 104779), même s'agissant d'une simple revalorisation suivant l'inflation.

La commune verse à ses agents une prime de fin d'année.

La délibération du conseil municipal 18 novembre 1996 indique qu'une prime de fin d'année était versée depuis 1974, par l'intermédiaire du comité des œuvres sociales, son montant étant fixé à 110 % du SMIC brut en 1974. La commune n'a pas été en mesure de produire de délibération antérieure à 1984, elle a produit un compte rendu d'une réunion de bureau du comité de gestion de œuvres sociales en date du 10 janvier 1974 qui fixe la prime à 200 francs, sans mention d'une clause d'indexation.

La prime de fin d'année versée aux agents de la commune de Tarare dispose d'une base légale en ce qu'elle était collectivement instituée avant 1984.

Par délibération du 3 juillet 2006, le conseil municipal a précisé les modalités d'attribution de cette prime.

La prime annuelle perçue est d'un montant identique quel que soit l'indice de rémunération ou le grade. Elle est calculée proportionnellement au nombre d'heures effectuées au cours du semestre.

La prime annuelle est calculée chaque année sur la base de 110 % du SMIC au 1^{er} janvier de l'année concernée. Le montant versé entre 2019 et 2023 pour un agent à temps plein s'élevait en 2023 à 1 880,22 €. Ce montant est irrégulier puisque l'avantage collectivement acquis par les agents se limite à une prime fixe de 200 francs (30,49 €) en 1974²² et ne faisait pas mention d'un pourcentage du SMIC.

Tableau n°7 : Prime annuelle

| (En €) | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <i>Prime annuelle</i> | 229 393 | 222 340 | 225 339 | 232 064 | 256 915 |
| <i>Montant pour un temps complet</i> | 1673,36 | 1693,38 | 1710,04 | 1763,44 | 1880,22 |

Source : Fichiers paie (le montant global versé a évolué en fonction des effectifs).

²¹ CE, 6 nov. 1998, n° 153685, Delmur.

²² Le montant du SMIC en 1974 était de 941,20 francs bruts mensuel.

Recommandation n° 5. : Se mettre en conformité avec la réglementation en limitant le montant de la prime de fin d'année versée aux agents dans le cadre des dispositions légales et réglementaires.

2.7 Les avantages en nature et les frais de missions

La commune a délibéré sur l'attribution de quatre logements de fonction par nécessité absolue de service conformément à l'article R. 2124-65 du Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P). Elle a également délibéré sur l'octroi d'un véhicule de fonction à la DGS dans le respect des textes.

Les montants consacrés aux frais de déplacement et missions sont faibles : 22 366 € au total pour 2023, dont 1 271 € pour les frais de mission des élus. S'agissant des règles applicables au remboursement des frais de déplacement la délibération du conseil municipal du 13 novembre 2023 est conforme à la réglementation.

Un échantillon de frais de mission a été contrôlé. Les agents sont bien munis d'un ordre de mission précis et fournissent des justificatifs permettant de se faire rembourser les frais engagés (carte grises, tickets de péage, facture de repas etc.). Le service de la comptabilité contrôle les états de frais et demande des rectifications si nécessaire.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le service ressources humaines de la commune apparaît structuré et doté d'outils qui lui permettent d'établir des rapports sociaux uniques et d'aborder la gestion prévisionnelle des emplois. Des progrès sont à accomplir dans le domaine de la formalisation des procédures internes concernant le processus de recrutement qui fait l'objet d'une recommandation et les processus de paye.

L'évolution des effectifs et de la masse salariale a été maîtrisée sur la période.

La chambre souligne quelques irrégularités et marges de progression en matière de régime annualisé du temps de travail, ou d'autorisations d'absence sur lesquelles la commune devra se mettre en conformité avec la réglementation en vigueur.

La chambre constate des irrégularités qui font l'objet de recommandations dans les domaines de la gestion et le paiement des heures supplémentaires, du versement de la prime de fin d'année et dans le rattachement irrégulier du service communication au directeur de cabinet du maire.

3 LA QUALITÉ DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

3.1 L'organisation de la fonction et la préparation budgétaire

La fonction finances est sous la responsabilité de la directrice des affaires financières, attachée territoriale, sous l'autorité de la DGS. Le service des finances compte cinq agents, dont la responsable de service (catégorie A) et quatre agents de catégorie C chargés de la gestion des dépenses et des recettes (engagements, mandatement) et du suivi des marchés.

La DGS élabore, en concertation avec le maire, une lettre de cadrage puis la transmet, en septembre, aux adjoints et aux gestionnaires de crédits.

Sur la période de contrôle, la commune a adopté ses documents budgétaires dans le délai légal.

L'article L. 2312-1 du CGCT impose aux communes de 3 500 habitants et plus, un débat « *sur les orientations budgétaires (DOB) de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés, dans un délai de deux mois précédent l'examen de celui-ci et dans les conditions fixées par le règlement intérieur fixé à l'article L. 2121-8* ».

Cette obligation a été respectée pour la commune de Tarare.

Les rapports d'orientation budgétaires (ROB) comportent systématiquement une analyse rétrospective, détaillant les évolutions les plus notables en matière de produits et de charges. Une séance de dialogue de gestion est tenue avec le bureau exécutif (maire et adjoints).

3.2 La qualité de l'information financière

3.2.1 Le budget de la commune

La commune dispose d'un budget principal dont les produits de gestion ont atteint 13,13 M€ en 2023. Depuis 2020 elle n'adopte plus de budget annexe.

Au 1^{er} janvier 2024, la commune est passée de la nomenclature M14 au référentiel M57 pour son budget principal et elle s'est dotée d'un règlement budgétaire et financier. Cette transition, accompagnée par la COR, n'a pas posé de difficulté.

3.2.2 La publicité des données financières

Afin de renforcer l'information des citoyens et des élus et faciliter la compréhension du budget, l'article L. 2313-1 du CGCT prévoit, depuis le 1^{er} août 2015, que trois documents

d'information financière différents²³ doivent être mis en ligne sur le site internet de la collectivité. Cette mise en ligne doit intervenir dans le délai d'un mois à compter de l'adoption par le conseil municipal de la délibération à laquelle ces documents se rapportent.

La commune de Tarare dispose d'un site internet sur lequel il est possible de consulter le rapport sur les orientations budgétaires ainsi que le budget primitif. Cependant les informations sont dispersées. Le regroupement de tous les éléments budgétaires et financiers sur un seul emplacement serait à privilégier, la commune devant veiller à une actualisation régulière des informations accessibles en ligne.

3.2.3 La qualité des prévisions budgétaires et les taux d'exécution

Les taux d'exécution budgétaire²⁴ 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.

En fonctionnement, les taux d'exécution budgétaire traduisent une approche prudente : les dépenses budgétées sont légèrement surévaluées et les recettes budgétées légèrement sous-évaluées en 2020 et 2021, le tout dans des marges toutefois raisonnables.

Tableau n° 8 : Taux d'exécution du budget de fonctionnement

| En % | | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | VAM |
|---------------------------------------|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Taux d'exécution des dépenses réelles | sur prév ^o au stade du BP* | 96,2 % | 94,2 % | 98,3 % | 95,6 % | 99,2 % | 96,7 % |
| | sur prév ^o au stade du CA** | 98,3 % | 93,2 % | 99,3 % | 97,1 % | 98,9 % | 97,4 % |
| Taux d'exécution des recettes réelles | sur prév ^o au stade du BP*** | 100,5 % | 100,3 % | 104,5 % | 97,7 % | 103 % | 101,2 % |
| | sur prév ^o au stade CA**** | 103,4 % | 100,9 % | 109,2 % | 102,9 % | 104,3 % | 104,1 % |

Source : Budgets primitifs et comptes administratifs – retraitement CRC

²³ À savoir : une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles jointe au budget primitif et au compte administratif en vue de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux ; le ROB (art. L. 2312-1 du CGCT) ; et la note explicative de synthèse adressée avec la convocation des conseillers municipaux en amont de la mise en délibéré du budget primitif et du compte administratif (art. L. 2121-12 du CGCT).

²⁴ Rapport entre les sommes effectivement engagées ou perçues au cours de l'exercice et les sommes votées par l'assemblée délibérante.

En investissement, les taux d'exécution constatés permettent de dégager une tendance nette à la dégradation de la prévision sur l'ensemble de la période contrôlée en raison du retard ou de la non réalisation d'opérations d'investissement.

Les taux d'exécution bas sont dus à l'absence d'une stratégie financière pluriannuelle et à un programme pluriannuel d'investissement (PPI) 2021-2025 au sein duquel certaines opérations sont trop faiblement évaluées, du fait d'une définition insuffisante des opérations envisagées.

Tableau n°9 : Taux d'exécution du budget d'investissement

| En % | | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | VAM |
|---|-----------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Taux d'exécution des dépenses réelles (hors 1644) | sur prév° au stade du BP* | 71,1 % | 63 % | 55,7 % | 51,7 % | 29,7 % | 50,7 % |
| | sur prév° au stade du CA** | 67,6 % | 63,5 % | 55,7 % | 53,5 % | 29,8 % | 50,7 % |
| Taux d'exécution des recettes réelles (hors 1644 et 1068) | sur prév° au stade du BP*** | 75,9 % | 68,9 % | 90,9 % | 31,6 % | 50,5 % | 60,7 % |
| | sur prév° au stade CA**** | 88,4 % | 69,8 % | 81,1 % | 87,7 % | 73,9 % | 80,1 % |

Source : Budgets primitifs et comptes administratifs – retraitement CRC

*= (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

Certaines opérations du PPI sont reportées d'un ou deux exercices. Leurs montants évoluent considérablement entre 2021 et 2022 comme en témoignent l'opération relative à la toiture du gymnase du Haut Tarare ou l'aménagement de l'Ilot Ambroise Croizat. Dans certains cas les montants prévisionnels doublent.

Tableau n°10 : Évolution du montant prévisionnel HT de certaines opérations

| Année | Montants prévisionnels des opérations d'investissement | | |
|-----------------------------------|--|------------|------------|
| | 2021 | 2022 | 2023 |
| Complexe sportif | 8 820 000 | 10 080 000 | 10 080 000 |
| Toitures gymnase haut Tarare | 500 000 | 970 870 | |
| Crèche | 240 000 | 550 000 | 550 000 |
| Aménagement Ilot Ambroise Croizat | 200 000 | 530 000 | 530 000 |

Source : Commune PPI

D'autres opérations prévues en 2021 disparaissent du PPI les années suivantes, ainsi en est-il du financement de la maison des associations à hauteur 1 M€ ou de la deuxième phase de la requalification de la RN7, programmée en 2021 pour 1 M€, mais absente au PPI en 2022.

L'opération la plus importante du PPI, le complexe sportif, est la seule pilotée selon la procédure des autorisations de programme et crédits de paiement (AP / CP)²⁵. Elle a vu son montant global augmenter de 1,26 M€ entre 2021 et 2022. Par ailleurs, sur les trois dernières années sous revue, le montant des crédits de paiement ouverts est largement surestimé par la commune pour cette opération. Sur l'année 2023 par exemple, les crédits ouverts sont d'un montant de 6,2 M € alors que les crédits de paiement réalisés n'atteignent que 809 135 €. Ces écarts récurrents traduisent des difficultés dans le phasage des opérations.

Le PPI est ajusté une fois par an par la DGS en lien avec les services financiers et techniques.

La chambre invite la commune à optimiser la définition du besoin et son phasage avant son inscription au PPI.

3.2.4 Les restes à réaliser

La comptabilisation des restes à réaliser (RAR) découle de l'obligation, pour les collectivités, de tenir une comptabilité d'engagement²⁶. Ces restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées et non mises en paiement au 31 décembre de l'exercice (contrats, conventions, marchés ou bons de commande signés) ainsi qu'aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes (arrêtés attributifs de subvention, contrats d'emprunts ou réservation de crédits)²⁷. Les restes à réaliser sont ajoutés, dans le compte administratif, aux résultats de l'exercice. Ils permettent de déterminer au plus juste le besoin de financement éventuel de la section d'investissement à la clôture de l'exercice et la part de l'excédent de fonctionnement qui doit être affectée à sa couverture. Ils donnent lieu à l'ouverture de crédits de report au budget suivant.

La chambre constate un niveau élevé de RAR en investissement, sur la période contrôlée, variant de 22 % (2019) à 154 % (2022), puis régressant à 46 % en 2023, de la totalité des recettes d'investissement. En matière de dépenses, ils représentent en moyenne le quart des dépenses d'investissement. Le fort taux de restes à réaliser pour l'année 2022 concernant les recettes est dû à l'intégration aux restes à réaliser du prêt de 4 000 000 € contracté en juin 2022, auprès de la banque des territoires pour le financement du complexe sportif.

²⁵ L'AP / CP est une technique permettant la mise en œuvre de projets d'investissement pluriannuels menés par la collectivité. Une **autorisation de programme** (AP) désigne une enveloppe budgétaire, votée par les élus en année N et consacrée à un projet d'investissement spécifique. Elle sera dépensée via des crédits de paiement (CP). Les **crédits de paiement** (CP) constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour couvrir les engagements contractés dans le cadre des AP correspondantes.

²⁶ Article L. 2 342-2 du CGCT.

²⁷ Article R. 2311-11 du CGCT.

3.3 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 du décret n° 2012-1246 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.

Sur plusieurs points de vérification, les comptes de la commune n'appellent pas d'observations : la comptabilité d'engagement est bien tenue ; les transferts d'immobilisations aux comptes d'imputations définitives et l'amortissement des biens amortissables sont effectués de manière régulière. En revanche, l'attention de la commune est appelée sur les points qui suivent.

3.3.1 La valorisation du patrimoine

3.3.1.1 La conformité de l'état de l'actif

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 deux documents doivent correspondre afin de renforcer la fiabilité de l'information sur le patrimoine de la collectivité, ainsi que sur sa valorisation. Ils sont susceptibles de diverger si l'échange d'informations entre l'ordonnateur et le comptable n'est pas satisfaisant.

Au cas présent, la commune est invitée à se rapprocher du comptable public afin de parvenir à des états concordants.

Tableau n°11 : Valorisation du patrimoine communal du budget principal

| En € | 2022 |
|--|-------------------|
| <i>État de l'actif brut</i> | 169 452 759 |
| <i>Valeur brute comptable de l'inventaire de l'ordonnateur</i> | 159 590 010 |
| <i>Écart</i> | 9 862 749 |
| <i>État de l'actif net</i> | 157 639 035 |
| <i>Valeur nette de l'inventaire de l'ordonnateur</i> | 143 142 622 |
| <i>Écart</i> | 14 496 413 |

Source : comptable public et commune

3.3.1.2 L'intégration des travaux aux comptes d'immobilisations

Selon les dispositions des instructions budgétaires et comptables M14 puis M57, les immobilisations sont classées, lorsqu'elles sont achevées, sous l'une des rubriques du compte 20 « Immobilisations incorporelles » ou 21 « Immobilisations corporelles ». Lorsqu'elles ne sont pas achevées, elles apparaissent sous une rubrique du compte 23 « Immobilisations en cours ».

Les comptes d'immobilisations en cours (compte 23) doivent être régulièrement apurés au profit des comptes définitifs d'immobilisations incorporelles ou corporelles (comptes 20 ou 21), à mesure de la réalisation des travaux.

La commune intègre régulièrement les immobilisations, sur les années 2019 à 2023, en cours sur les comptes d'imputation définitifs dès lors que les travaux sont terminés.

Tableau n°12 : Immobilisations corporelles en cours et intégration des travaux achevés

| En € | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <i>Immobilisations corporelles en cours (c/231)</i> | 4 049 817 | 271 601 | 764 115 | 2 225 794 | 3 043 006 |
| <i>Solde immobilisations corporelles (c/21)</i> | 109 937 912 | 127 832 444 | 128 904 360 | 120 151 699 | 119 007 411 |
| <i>Ratio immobilisations corporelles en cours / immobilisations corporelles (en %)</i> | 3,7 % | 0,2 % | 0,6 % | 1,9 % | 2,6 % |

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion, onglet Annexe 12

3.3.2 Les provisions pour contentieux

Les dispositions combinées des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prescrivent aux communes de provisionner les risques financiers encourus dans certaines situations. Ainsi, l'art. R. 2321-2 du CGCT dispose que « Dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, une provision est constituée à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru ».

Sur la période contrôlée, neuf dossiers contentieux ont été portés devant les juridictions administratives. Deux d'entre eux concernent les ressources humaines, sept d'entre eux concernent des dossiers d'urbanisme. Actuellement, trois affaires sont toujours en instance.

Aucune provision pour risque contentieux n'a été prévue par la commune sur l'ensemble de la période.

La chambre invite la commune à constituer des provisions obligatoires au titre de l'article L. 2321-2 du CGCT, notamment celles liées à l'ouverture d'un contentieux en première instance.

3.4 Le contrôle interne

La commune n'a pas mis en place de dispositif de contrôle interne qui lui permettrait de cartographier les risques, de les analyser et de mettre en place des actions pour s'en prémunir. Les vérifications s'opèrent par un contrôle hiérarchique, la DGS ayant mis en place des contrôles réguliers.

La DGS vérifie le taux d'exécution des crédits votés et le niveau d'encaissement des recettes, comptablement à l'aide de tableaux de bord financiers tels que le suivi budgétaire mois par mois ou le suivi de la masse salariale.

Tous les bons de commande à partir de 500 € sont visés quotidiennement par la DGS sur le logiciel CIRIL.

La ville de Tarare n'a pas de cartographie des risques financiers, un travail préparatoire étant envisagé dans ce domaine durant l'été 2024.

Bien que la collectivité ait récemment recruté une juriste, les méthodes d'évaluation des risques apparaissent insuffisantes. Ce point avait été souligné lors du précédent rapport de la chambre et n'a pas été suffisamment pris en compte.

Recommandation n° 6. : Mettre en place un dispositif interne de contrôle du risque

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La fiabilité des comptes et la qualité de l'information budgétaire sont correctes, avec un point d'amélioration en matière de transparence des données sur le site internet de la commune et d'inventaire. Des marges de progressions ont été identifiées et font l'objet de recommandations : le contrôle interne et de constitution de provisions pour contentieux.

La gestion pluriannuelle des investissements reste embryonnaire, comme en témoigne le faible recours à la gestion des investissements en autorisations de programme / crédits de paiement, alors même que le plan pluriannuel comporte plusieurs opérations qui s'étalent dans le temps. Le passage à la nomenclature budgétaire et comptable M57 en janvier 2024 offre l'occasion à la communauté de moderniser ses pratiques en la matière.

4 LA SITUATION FINANCIÈRE

Sauf indications contraires, les sources des tableaux présentés dans cette partie sont les comptes de gestion du comptable public retraités par le logiciel d'analyse financière des juridictions financières.

4.1 La formation de l'autofinancement

4.1.1 L'évolution des produits de gestion

Les produits de gestion ont progressé de 6,71 % en moyenne par an, entre 2019 et 2023. Ils s'établissent à plus de 13,1 M€ en 2023, soit à un montant par habitant de 1 180 €, contre 1 337 € pour la moyenne des communes du département. La progression s'explique principalement par le dynamisme de la fiscalité locale, dont le produit a augmenté de 2,2 % en moyenne par an depuis 2019, en raison de l'évolution des bases fiscales.

Tableau n°13 : Évolution des produits de gestion en €

| En € | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Var. annuelle moyenne |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-----------------------------|
| <i>Ressources fiscales (nettes)</i> | 7 240 997 | 7 217 246 | 7 339 955 | 7 605 667 | 7 885 433 | 2,15 % |
| <i>Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels)</i> | 551 775 | 467 387 | 674 090 | 645 725 | 833 001 | 10,85 % |
| <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i> | 4 405 674 | 4 594 725 | 4 472 181 | 4 366 690 | 4 390 972 | - 0,08 % |
| <i>Production immobilisée, travaux en régie</i> | 106 095 | 60 050 | 113 814 | 55 069 | 20 774 | - 33,48 % |
| <i>Produits de gestion</i> | 12 304 541 | 12 339 409 | 12 600 039 | 12 673 151 | 13 130 180 | 1,64 % |

Les taux de la fiscalité directe locale sont restés inchangés sur la période de contrôle, à l'exception de la taxe foncière sur le bâti qui a enregistré une hausse de 46 % entre 2019 et 2022, correspondant au taux transféré du département. Les taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties sont supérieurs à ceux de la moyenne des communes du département (35,08 % pour Tarare contre 29,25 % pour la moyenne départementale) mais restent inférieurs à la moyenne nationale 40,47 %²⁸. Le taux de la taxe foncière sur le non bâti est quant à lui supérieur à la moyenne départementale et nationale (68,79 % contre 39,12 % et 53,26 %) mais de très faible rendement.

Une convention d'optimisation des bases de fiscalité directe locale a été signée par la commune en partenariat avec la direction régionale des finances publiques en 2021.

²⁸ Direction générale des finances publiques, fiche AEF, Commune.

Compensation de la suppression de la taxe d'habitation

La suppression progressive de la taxe d'habitation a été achevée en 2023. Seuls les logements vacants et les résidences secondaires y sont toujours soumis.

Pour les communes, la perte de recette est compensée par le transfert de la part de la taxe foncière sur les propriétés bâties perçue par les départements et des frais de gestion perçus par l'État. La loi de finances pour 2020 a prévu, en outre, le calcul d'un coefficient correcteur conduisant à neutraliser les écarts entre le produit perçu par les communes avant suppression de la taxe d'habitation et après le transfert de fiscalité, en minorant ou en majorant leurs recettes fiscales.

Avant cette réforme, l'État versait aux communes une dotation de compensation des exonérations accordées à certains contribuables au titre de la taxe d'habitation. Elle a été intégrée dans le calcul du coefficient correcteur. La réforme se traduit donc mécaniquement par une diminution des ressources institutionnelles et une augmentation des recettes fiscales. L'augmentation apparente en 2021 résulte de ce phénomène.

Les bases fiscales nettes imposées de la taxe foncière, fondées sur la valeur locative foncière, sont inférieures (936 € / habitant en 2022) à celles de la strate (1 376 € / habitant). Le produit de la taxe foncière était de 329 € par habitant pour la commune contre 557 € pour la moyenne de la strate.²⁹

Tableau n°14 : Évolution des bases fiscales

| En milliers d'euros | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|------------------------------|--------|--------|-------|--------|
| <i>Taxe d'habitation</i> | 8 649 | 8 570 | 645 | 621 |
| <i>Taxe foncier bâti</i> | 10 587 | 10 529 | 9 747 | 10 077 |
| <i>Taxe foncier non bâti</i> | 43 | 44 | 41 | 49 |

Source : États fiscaux (collectivites-locales.gouv.fr).

Les marges de manœuvre de la commune pour accroître ses ressources fiscales sont minces. Elle ne dispose que de faibles leviers pour moduler la valeur locative foncière sur son territoire et ne bénéficie pas d'un nombre important de résidences secondaires³⁰ qui pourrait justifier une hausse du produit de la taxe d'habitation, supprimée pour les seules résidences principales. Le seul moyen d'accroître le produit de la fiscalité locale serait donc d'augmenter le taux de la taxe sur le foncier bâti.

En complément de ses ressources fiscales, la commune a perçu en termes de fiscalité reversée, 2,8 M€ en 2023. Ces ressources se décomposent entre :

- l'attribution de compensation brute (perçue) à hauteur de 1,3 M€ ;
- la dotation de solidarité communautaire à hauteur de 366 989 € ;

²⁹ Source : Comptes individuels des collectivités locales, DGFIP 2022.

³⁰ 4,8 % selon la direction départementale des finances publiques du Rhône (DDFIP).

- la contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR) à hauteur de 1,04 M€ ;
- le fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net) pour un montant de 130 344 €.

Les dotations institutionnelles ont, quant à elles, connu une relative stabilité sur la période, sous l'effet conjugué de la réduction de la dotation forfaitaire, passée de 1,11 M€ en 2019 à 1,08 M€ en 2023, ainsi que de l'augmentation de la dotation d'aménagement, qui a progressé de 164 342 € entre 2019 et 2023. Les autres postes sont restés stables.

La commune bénéficie de ressources d'exploitation, qui représentent un montant total de 833 001 € en 2023, alimentées principalement par les paiements des travaux, études et prestations de service (561 854 €) et les ressources issues du domaine et des récoltes (dont les redevances de stationnement) à hauteur de 118 378 € en 2023.

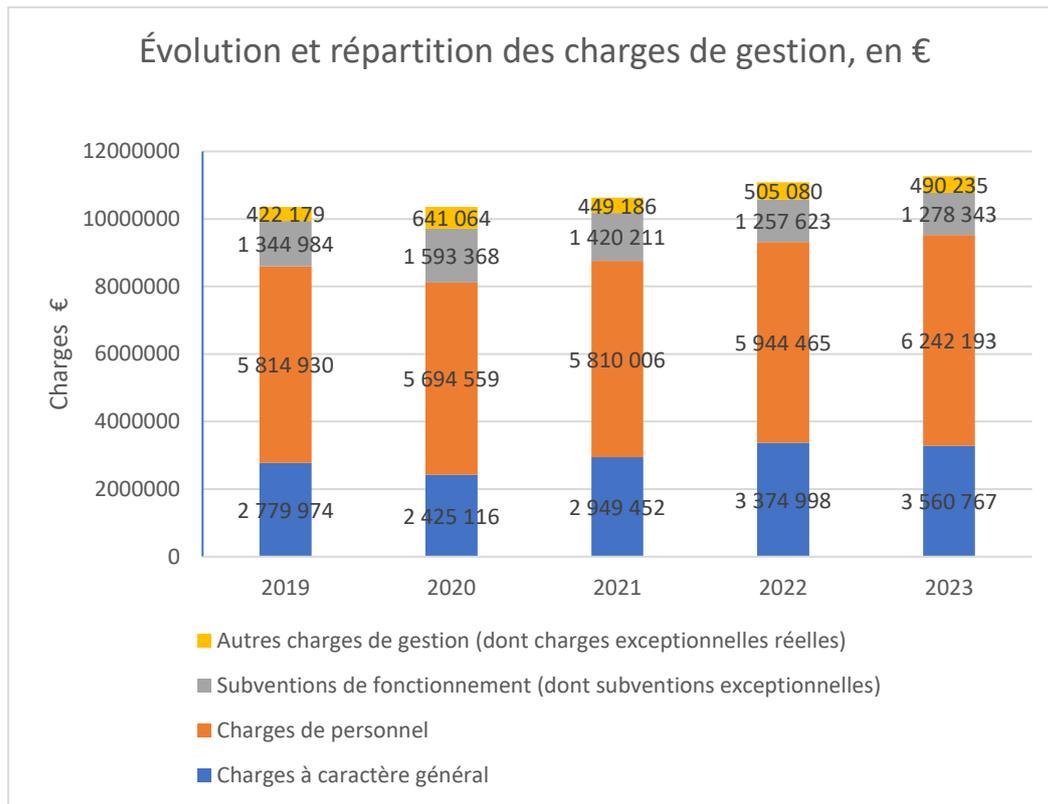
4.1.2 L'évolution des charges de gestion

Les charges de gestion ont progressé sur la période. Représentant près de 11,6 M€ en 2023, elles s'établissaient à 10,4 M€ en 2019, soit une hausse de 11,67 %, ou 1,20 M€ supplémentaires en cinq ans. Elles ont été tirées principalement par la progression des charges à caractère général (+ 27,89 %) et des dépenses de personnels (+ 7,35 %). Le montant des charges de fonctionnement de la commune par habitant de 1 138 €, reste cependant inférieur à celui des communes du département qui est de 1 154 € par habitant.³¹

Tableau n°15 : Évolution et répartition des charges de gestion en €

| En € | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <i>Charges à caractère général</i> | 2 779 974 | 2 425 116 | 2 949 452 | 3 374 998 | 3 560 767 |
| <i>Charges de personnel</i> | 5 814 930 | 5 694 559 | 5 810 006 | 5 944 465 | 6 242 193 |
| <i>Subventions de fonctionnement (dont subventions exceptionnelles)</i> | 1 344 984 | 1 593 368 | 1 420 211 | 1 257 623 | 1 278 343 |
| <i>Autres charges de gestion (dont charges exceptionnelles réelles)</i> | 422 179 | 641 064 | 449 186 | 505 080 | 490 235 |
| <i>Charges de gestion</i> | 10 362 068 | 10 354 107 | 10 628 854 | 11 082 166 | 11 571 538 |

³¹ Direction générale des finances publiques, fiche AEF de la commune.



Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

La progression des charges générales, pour la période sous revue, peut s'expliquer par plusieurs éléments tels que les effets induits la crise du Covid en 2020 et ses suites ayant impliqué le recours à un plus grand nombre de prestations de nettoyage. Le recours à des contrats de prestations avec les entreprises et les dépenses d'entretien et réparations augmentent par ailleurs sur la période sous revue. À partir de 2021, la commune n'a pas renouvelé le poste de mécanicien, après un départ en retraite et a fait appel à des prestations extérieures pour entretenir sa flotte de voitures. Sur les exercices 2022 et 2023, les dépenses en matière de contrats de prestations intellectuelles augmentent, notamment, du fait de la préparation de l'opération de réhabilitation de l'ancienne usine JB Martin.

L'augmentation des dépenses d'énergie est également un facteur notable de l'augmentation des charges à caractère général, même si la commune a tenté de les maîtriser en mettant en place une mesure générale de chauffe des bâtiments communaux à 19° dans le cadre d'un contrat de maintenance.

La progression des charges de personnels s'explique, quant à elle, par l'augmentation du SMIC en 2022 (fixé à 1 603,12 €), la revalorisation des carrières, en particulier, des agents de catégorie C, la revalorisation des grilles indiciaires afférentes aux échelles de rémunération C1, C2, C3 notamment pour les agents de maîtrise et les agents de police municipale et le versement de la prime COVID.

En matière de charges le ratio de rigidité des dépenses (dépenses de personnel et intérêts de la dette) augmente. Il s'établit à 51,3 % en 2023, contre 48,8 % en 2018, ce qui doit conduire la commune à la vigilance.

4.1.3 La capacité d'autofinancement

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) correspond à l'excédent des produits de gestion sur les charges de gestion. C'est la ressource fondamentale de la commune, indépendante des produits et charges financières et exceptionnelles.

Tableau n° 16 : Excédent brut de fonctionnement

| En € | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Var. annuelle moyenne |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|-----------------------|
| <i>Produits de gestion</i> | 12 304 541 | 12 339 409 | 12 600 039 | 12 673 151 | 13 130 180 | - 24,6 % |
| <i>Charges de gestion</i> | 10 362 068 | 10 354 107 | 10 628 854 | 11 082 166 | 11 571 538 | - 19,3 % |
| <i>Excédent brut de fonctionnement</i> | 1 942 473 | 1 985 302 | 1 971 185 | 1 590 985 | 1 558 542 | |
| <i>En % des produits</i> | 15,8 % | 16,1 % | 15,6 % | 12,6 % | 11,9 % | |
| <i>Ratio produits / charges</i> | 118,7 % | 119,1 % | 118,5 % | 114,3 % | 113,4 % | |

Le rapport entre l'EBF et les produits de gestion est généralement considéré comme satisfaisant lorsqu'il est compris entre 20 % et 22 %, niveau que la commune n'a jamais atteint sur toute la période.

De plus, les charges de gestion ont progressé à un rythme annuel nettement plus élevé sur la période (+ 11,67 %) que les produits (+ 6,71 %), ce qui a conduit à une baisse de l'EBF. Il est passé de 1,9 M€ en 2019 à 1,6 M€ en 2023. En 2023, il représente 11,9 % des produits de gestion, ce qui doit constituer un point de vigilance pour la commune. La moyenne des communes de la strate se situe à 15 %. La moyenne de l'EBF des communes du département du Rhône sur 2023, s'établit à 247 € par habitant, alors que la commune de Tarare ne se situe qu'à 145 €. ³²

Tableau n°17 : Capacité d'autofinancement (CAF)

| En € | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| <i>Excédent brut de fonctionnement</i> | 1 942 473 | 1 985 302 | 1 971 185 | 1 590 985 | 1 558 642 |
| <i>+ / - Résultat financier</i> | - 188 651 | - 176 005 | - 158 616 | - 148 056 | -252 541 |
| <i>+ / - Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs</i> | 30 179 | - 1 438 | 1 826 | - 4 210 | 9 846 |
| = CAF brute | 1 784 002 | 1 807 859 | 1 814 396 | 1 438 719 | 1 315 946 |

³² Fiche Analyse des équilibres financiers fondamentaux (AEFF) élaborée par la DGFIP.

| En € | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|------------------|------------------|------------------|----------------|----------------|
| <i>en % des produits de gestion</i> | 14,5 % | 14,7 % | 14,4 % | 11,4 % | 10 % |
| <i>- Annuité en capital de la dette</i> | 712 720 | 589 336 | 589 300 | 592 688 | 656 329 |
| = CAF nette ou disponible | 1 071 282 | 1 218 523 | 1 225 096 | 846 032 | 659 617 |

La CAF brute, qui traduit la capacité de la collectivité à financer, par son fonctionnement, ses opérations d'investissement (remboursement de dettes, dépenses d'équipement...), permet d'évaluer les capacités réelles de la commune à réaliser ses projets.

Le rapport entre la capacité d'autofinancement (CAF) brute³³ et les produits de gestion est en général considéré comme satisfaisant lorsqu'il excède 15 %. Il s'est établi sensiblement à ce niveau jusqu'en 2020, année à partir de laquelle il a reculé jusqu'à atteindre 10 % en 2023.

Après remboursement des annuités en capital de la dette, la capacité d'autofinancement nette s'établit à 659 617 € en 2023, soit 411 665 € de moins qu'en 2019.

L'importance de l'annuité en capital de la dette à rembourser réduit fortement la capacité de la commune à autofinancer ses investissements. Les exercices 2019 à 2023 se caractérisent par un niveau soutenu de l'annuité d'emprunt. Elle était de 712 720 € en 2019 et de 656 329 € en 2023. Une telle dégradation doit inciter la commune à la prudence.

4.2 Le financement des investissements

4.2.1 Les principaux investissements réalisés

Sur la période 2019-2023, la commune a réalisé 17,4 M€ de dépenses d'équipement. Elle n'a pas emprunté jusqu'en 2022, ou de façon très résiduelle en 2020 (16 406 €). En 2022, la commune a souscrit un emprunt de 4 M€ pour le financement du complexe sportif.

Les dépenses d'équipement ont baissé au cours de la période de 32,7 %. Le financement propre disponible (ratio financement propre disponible / dépenses d'équipement) fléchit, passant de 92,4 % en 2019 à 64,6 % en 2023.

La commune a adhéré le 25 septembre 2018 à la convention cadre Cœur de ville, associant la commune, la COR, l'État, le groupe caisse des Dépôts et consignation, le groupe Action logement, l'Agence nationale de l'habitat, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine et le département du Rhône. Un avenant a été signé en 2019, après la phase de diagnostic et

³³ La capacité d'autofinancement (CAF) brute correspond à l'excédent des produits réels de fonctionnement sur les charges de même nature (hors charges et produits calculés comme les dotations aux amortissements et provisions). Cet agrégat met en évidence le niveau des ressources que dégage le cycle de fonctionnement disponible pour assurer le remboursement du capital de la dette.

27 fiches actions découlant du programme Action cœur de ville ont été élaborées. Ces actions complétées par celles du contrat territorial de relance et de transition écologique ont toutes des conséquences en matière immobilière et se sont traduites par un programme pluriannuel d'investissement ambitieux pour la commune.

Les principaux investissements réalisés sur la période sous revue découlent du PPI 2015 / 2020 et 2021 / 2025. Sur cette période le montant des subventions d'investissement perçues par la commune s'établit à 5,7 M€.

Tableau n°18 : Projets réalisés 2019 / 2023

| Projets immobiliers |
|--|
| <i>Skate park</i> |
| <i>Pôle solidarités</i> |
| <i>Acquisition bâtiment rue Vauzelle</i> |
| <i>Aménagement du stade Léon Masson</i> |
| <i>Participation à la piste d'athlétisme</i> |
| <i>Toitures des gymnases Hauts de Tarare</i> |
| <i>Aménagement du terrain Rocle</i> |
| <i>Tènement de la caserne</i> |
| <i>Stationnement intelligent</i> |
| <i>Crèche associative</i> |
| <i>Vidéoprotection phase 3</i> |

Source : Commune

4.2.2 Les perspectives d'investissement à venir

La commune a élaboré un PPI 2021 / 2025 très ambitieux pour les investissements futurs qui découlent en grande partie du contrat Actions Cœur de ville et du contrat territorial de relance et de transition écologique. Il comprend notamment :

- le complexe sportif, consistant en la réalisation d'une nouvelle salle multisports dont le coût estimé, important, s'établit à 11,4 M € ;
- l'aménagement d'un tiers lieu jeunesse proposant à tous les jeunes de Tarare un lieu ressources où ils pourront trouver de l'information et des orientations vers les partenaires de la jeunesse, sur le modèle d'une maison pour la jeunesse, estimé à 200 000 € ;
- la rénovation énergétique de l'école élémentaire La Plaine pour laquelle des études sont en cours et qui est estimée sur le PPI à 550 000 € ;
- l'aménagement de vestiaires pour le rugby, dont la réalisation est prévue en fin de mandat sur le site de stade Léon Masson, pour un montant estimé à 900 000 € ;

- le programme « Opération programmée d'amélioration de l'habitat, renouvellement urbain » (OPAH RU), qui se décompose pour moitié en rénovation énergétique, et pour une autre moitié en rénovation urbaine, de certaines façades (représentant 1,2 M€³⁴ ;
- le projet de réhabilitation d'une friche industrielle, bâtie sur l'ancienne usine JB MARTIN (cf. ci-après chapitre 6).

Les dépenses d'investissement constituent une variable d'ajustement pour la commune qui révisé annuellement son PPI.

Tableau n°19 : Financement de l'investissement (en €)

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | TOTAL |
|--|-----------|-----------|-----------|-------------|-------------|-------------|
| = CAF nette ou disponible (C) | 1 071 282 | 1 218 523 | 1 225 096 | 846 032 | 659 617 | 5 020 550 |
| Taxe d'aménagement | 34 594 | 2 | 64 620 | 83 603 | 91 464 | 274 283 |
| + Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) | 1 185 080 | 715 726 | 548 255 | 360 406 | 475 461 | 3 284 928 |
| + Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation | 1 553 766 | 1 803 862 | 1 028 941 | 1 074 932 | 272 242 | 5 733 743 |
| + Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier) | 45 645 | 124 629 | 49 426 | 74 530 | 113 835 | 408 065 |
| + Produits de cession | 152 080 | 156 216 | 728 790 | 515 | 290 302 | 1 327 903 |
| = Recettes d'inv. hors emprunt (D) | 2 971 164 | 2 800 435 | 2 420 033 | 1 593 985 | 1 243 504 | 11 029 121 |
| = Financement propre disponible (C+D) | 4 042 446 | 4 018 958 | 3 645 128 | 2 440 017 | 1 903 121 | 16 049 670 |
| Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie) | 92,4% | 117,1 % | 121 % | 66,5 % | 64,6 % | |
| - Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie) | 4 375 700 | 3 431 303 | 3 011 503 | 3 669 951 | 2 944 397 | 17 432 854 |
| - Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation | 72 017 | 79 393 | 224 410 | 40 227 | 435 637 | 851 684 |
| +/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés | 0 | 0 | 0 | 0 | - 220 000 | - 220 000 |
| +/- Variation autres dettes et cautionnements | 0 | 0 | 450 | 0 | - 5 000 | - 4 550 |
| = Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre | - 405 270 | 508 263 | 408 766 | - 1 270 161 | - 1 251 913 | - 2 010 315 |
| - Reprise sur excédents capitalisés | 0 | 8 032 | 0 | 0 | 0 | 8 032 |
| = Besoin (-) ou capacité (+) de financement | - 405 270 | 500 231 | 408 766 | - 1 270 161 | - 1 251 913 | - 2 018 347 |
| Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement) | 0 | 16 406 | 0 | 0 | 4 000 000 | 4 016 406 |
| Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global | - 405 270 | 516 636 | 408 766 | - 1 270 161 | 2 478 087 | 1 728 058 |

³⁴ Le projet est constitué d'aides à la réhabilitation des logements et des façades en collaboration avec l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et la COR.

4.3 L'analyse bilantielle

4.3.1 L'endettement

L'encours de dette, hors trésorerie, de la commune s'élève à près de 9,8 M€ fin 2023, soit 51,77 % de plus qu'en 2022.

Tableau n°20 : Encours de la dette

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|
| <i>Encours de dette du budget principal au 31 décembre (en €)</i> | 8 223 591 | 8 083 423 | 7 493 672 | 6 468 223 | 9 816 894 |
| <i>Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)</i> | 4,6 | 4,5 | 4,1 | 4,5 | 7,5 |

Source : compte de gestion

L'encours de la dette comporte majoritairement des emprunts à taux fixes et un emprunt à taux variables, dont les plus significatifs sont ceux souscrits auprès de la Caisse d'Épargne (4 M€, capital restant dû 2,6 M€) et de la Caisse des Dépôts et Consignations (2 M€, capital restant dû 1,3 M€). Le ROB 2022 fait apparaître 94,77 % de la dette en taux fixe.

Les emprunts contractés par la commune sont peu risqués, et classés A1 selon la charte Gissler signée en 2009 entre les représentants des banques et les associations d'élus.

En 2022, la ville a contracté un emprunt de 4 M€ pour le financement d'un nouveau complexe sportif. Cet emprunt n'a pas été débloqué en 2022 afin de faire correspondre la levée de fonds avec le démarrage des travaux en 2023 (mars 2023).

Si la commune consacrait l'intégralité de sa CAF brute au seul remboursement de sa dette, déduction faite de sa trésorerie et sans recourir à de nouveaux emprunts, il lui faudrait, fin 2023, 7,5 années pour se désendetter, contre seulement 4,6 années en 2019. Pour les communes de la strate, la moyenne de l'annuité de la dette était de 7,6 années en 2022. La commune de Tarare reste en dessous de la moyenne des communes de la même strate mais doit rester vigilante au regard de ce chiffre qui augmente considérablement sur la période sous revue.

4.3.2 La trésorerie

Le montant de trésorerie peut être jugé comme satisfaisant lorsqu'il est compris entre 30 et 90 jours de charges courantes. La trésorerie de la commune a atteint 3,6 M€ en 2023, représentant 114 jours de charges courantes, ce qui constitue un niveau confortable.

Toutefois, ce niveau s'explique par la volonté d'anticiper des investissements importants, et la souscription de l'emprunt de 4 M€ réalisée en 2022 qui a permis l'augmentation du niveau de trésorerie en 2023. Il se situait à 37, 5 jours avant cet emprunt, en 2022.

Tableau n°21 : Trésorerie

| <i>En €</i> | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| <i>Fonds de roulement net global</i> | 856 999 | 1 589 224 | 1 997 989 | 696 562 | 3 444 648 |
| <i>Besoin en fonds de roulement global</i> | - 211 076 | 480 500 | 480 141 | - 457 026 | - 168 842 |
| = Trésorerie nette | 1 068 075 | 1 108 724 | 1 517 848 | 1 153 588 | 3 611 490 |
| En nombre de jours de charges courantes | 36,9 | 38,4 | 51,3 | 37,5 | 111,4 |

Enfin, le délai global de paiement moyen est maîtrisé sur la période à un niveau bien inférieur au plafond réglementaire de trente jours.

Tableau n°22 : Délais global de paiement (en jours)

| 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|-------|------|-------|-------|-------|
| 16,51 | 8,78 | 18,43 | 13,87 | 12,83 |

Source : informations DRFIP (janvier à novembre)

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La dégradation de l'excédent brut de fonctionnement conjuguée à celle de la capacité d'autofinancement sur la période sous revue traduit une détérioration sensible des finances de la collectivité. En matière de charges le ratio de rigidité des dépenses structurelles augmente, et s'établit à 51,3 % en 2023, contre 48,8 % en 2018. La progression des charges ayant été plus rapide que celle des produits, la commune a donc dû accroître son endettement. Cette tendance doit constituer un point de vigilance d'autant que la commune entend déployer un programme annuel d'investissement ambitieux.

L'endettement croissant de la commune sur la période de contrôle ne constitue pas un mauvais choix de gestion dans la mesure où elle a bénéficié de taux réduits pour financer ses investissements. La chambre invite toutefois la commune à la vigilance dans les années à venir afin de ne pas poursuivre la détérioration de sa capacité de désendettement, observée sur la fin de la période. Une attention particulière devra être portée sur le coût direct des nouvelles dépenses d'équipement mais également sur leurs conséquences en fonctionnement tant sur les charges de personnel que sur les charges à caractère général.

La commune devra faire preuve d'un suivi attentif et prudent de ses investissements à venir et procéder aux arbitrages nécessaires.

5 LA COMMANDE PUBLIQUE

5.1 L'organisation générale et la performance de la fonction

5.1.1 Organisation et gestion de la commande publique

La commune ne dispose pas d'un service dédié à la commande publique. Les marchés sont passés par les services des affaires financières ou par la direction de l'aménagement et du patrimoine selon leur nature (dépenses de fonctionnement ou d'équipement). La passation des marchés s'effectue sous le contrôle de la DGS et avec le soutien technique du service mutualisé « Assistance à la passation des marchés publics » de la Communauté d'agglomération de l'Ouest Rhodanien (COR). L'exécution financière est, quant à elle, suivie par le service compétent. Un agent de catégorie C est chargé de la passation des marchés publics au sein du service des affaires financières. Un agent a été recruté au 1er janvier 2024 pour suivre les dépenses liées aux marchés d'investissement au sein de la direction de l'aménagement.

La ville a également récemment recruté une juriste qui pourra appuyer les différents services, notamment, dans le domaine de la commande publique.

Les décisions prises en matière de passation et d'exécution de marchés publics par le maire de la commune doivent faire l'objet, soit d'une délégation permanente de l'assemblée délibérante en application de l'article L. 2122-22 du CGCT, soit de délibérations spécifiques autorisant le maire à signer chaque marché conclu par la commune.³⁵

Le maire dispose d'une délégation permanente établie par délibération en date du 25 mai 2020. Des délibérations spécifiques sont établies pour chaque marché conclu.

La commune recourt à trois types de procédés pour l'élaboration de ses marchés publics :

- la prestation extérieure : la commune recourt ponctuellement à des ressources extérieures pour se faire assister dans la passation, en raison de la technicité du domaine abordé ;
- le service marché mutualisé de la COR, créé au 1^{er} janvier 2016 (la commune y a eu recours à partir de 2019 pour les marchés complexes ou comportant plusieurs lots en raison de l'importance du projet, c'est le cas du marché du complexe sportif dans le cadre de la maîtrise d'œuvre) ;
- les groupements de commandes auxquels la commune a recours pour l'achat de sel (groupement de commande avec la COR) ; l'achat de panneaux de signalisation ; l'achat d'électricité (par le SYDER), les assurances et les tickets restaurants.

Elle se fournit en gaz auprès de l'UGAP.

La formalisation du besoin est réalisée par le service en charge du projet. Ce besoin est ensuite validé en interne par la direction générale des services ainsi que par les élus concernés.

³⁵ L. 2122-21-1 du CGCT.

Une commission d'appel d'offres (CAO) est systématiquement consultée pour l'attribution de marchés publics selon les seuils supérieurs aux seuils européens³⁶.

La commune n'a pas établi de guide de la commande publique, ni formalisé de fiches de procédures rappelant les grands principes de la commande publique et les règles applicables en matière de seuils ou de partage des responsabilités sur l'ensemble de la procédure. Ce défaut de formalisation fragilise la qualité des procédures et du suivi de la commande publique et nuit à la continuité du service, notamment, en cas d'absence de la DGS chargée de la vérification de la formalisation du besoin. Ce point avait déjà été souligné lors du contrôle de la chambre de 2013.

Le montant total des achats réalisés par la collectivité durant la période sous revue est de 41 110 195 €.

Tableau n° 23 : Montant des achats de la commune HT

| Montants HT | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Total |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|-------------------|
| <i>Marchés travaux attribués € HT</i> | | 1 232 465 | 1 416 138 | 1 511 113 | 9 538 390 | 13 698 107 |
| <i>Marchés fournitures attribués € HT</i> | 205 364 | 213 225 | 365 500 | 1 165 630 | 1 086 630 | 3 036 349 |
| <i>Marchés services attribués € HT</i> | 306 853 | 260 783 | 206 865 | 709 297 | 605 217 | 2 089 018 |
| <i>Achats hors marchés € HT</i> | 4 510 985 | 3 881 443 | 4 252 987 | 4 611 857 | 5 029 446 | 22 286 720 |
| <i>Montant Totaux HT</i> | 5 023 202 | 5 587 917 | 6 241 491 | 7 997 899 | 16 259 684 | 41 110 195 |

Source : Commune de Tarare

5.1.2 La publication des données essentielles

Les articles R. 2196-1 et R. 3131-1 du code prévoient, à compter de janvier 2024³⁷ que l'acheteur ou l'autorité concédante publie sur le portail national des données ouvertes, les données essentielles des marchés publics et des contrats de concessions, à l'exception des informations dont la divulgation serait contraire à l'ordre public ou porterait atteinte à un secret protégé par la loi. Ces données essentielles portent sur la procédure de passation, le contenu du contrat, l'exécution (modification et sous-traitance).

La commune ne satisfait que partiellement à cette obligation. La mise en œuvre de la publication des données essentielles est, en parallèle, suivie par le service marché public de la COR, lorsqu'elle intervient.

³⁶ Art. L. 1414-2 du CGCT.

³⁷ FT-DECP-20230726.pdf (economie.gouv.fr) -Fiche technique DAJ.

Par ailleurs, si le site internet de la commune dispose d'une page dédiée aux marchés publics, celle-ci était dénuée de toute information durant le contrôle. La commune reconnaît la nécessité de poursuivre en interne ses démarches d'harmonisation et de sécurisation des procédures relatives à la commande publique, notamment, quant à la publication des données essentielles.

5.2 La computation des seuils et l'effectivité de la mise en concurrence

5.2.1 La computation des seuils

Au-delà d'un certain seuil, les règles de la commande publique imposent une publicité et une mise en concurrence. Ce seuil était fixé à 15 000 € HT jusqu'en 2015, puis à 25 000 € HT à partir de 2016. Il a été relevé à 40 000 € HT à compter du 1^{er} janvier 2020³⁸.

Les règles de computation des seuils imposent aux acheteurs de déterminer la nature et l'étendue de leurs besoins avec précision³⁹. Les pouvoirs adjudicateurs ne peuvent se soustraire à l'application des procédures en scindant leurs achats ou en utilisant des modalités de calcul de la valeur estimée du besoin autres que celles prévues par la réglementation. La valeur estimée du besoin doit prendre en compte la valeur totale des travaux se rapportant à une opération, et, s'agissant des fournitures et services, la valeur totale annuelle des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle.

La commune de Tarare ne dispose ni d'une nomenclature des fournitures, travaux et services régulièrement commandés, ni d'une cartographie de ses achats par service. Elle ne s'est donc pas dotée des outils lui permettant de suivre avec précision le respect des seuils de formalisation de la commande publique.

La commune ne dispose pas non plus d'un tableau de suivi des achats passés sur bons de commande permettant une logique de seuils, de performance et de dépenses homogènes.

Sur la période sous revue, des dépenses de fonctionnement supérieures aux seuils précités ont été réalisées par la commune en dehors de toute procédure de publicité et de mise en concurrence, pour différentes prestations relatives aux opérations de travaux ou aux catégories homogènes de fournitures ou de services suivantes :

Ainsi, dans le domaine de la téléphonie, la commune a eu recours aux services de la société SFR Business Team, pour la période 2019-2022, pour un montant de 126 241 € sans conclusion d'un marché public.

Dans le domaine du désherbage, l'analyse des mandats émis au profit de la société JPL Désherbage fait ressortir que ce prestataire a été payé en 2022 à concurrence d'un montant de 86 040 € hors marché. Un marché avec ce prestataire a néanmoins été passé en novembre 2022, pour un démarrage en mars 2023.

³⁸ Article 28 du code des marchés publics puis article 30.I.8 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics et, enfin, article R. 2122-8 du code de la commande publique.

³⁹ Article 27 du code des marchés publics, articles 20 et suivants du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics puis articles R. 2121-1 et suivants du code de la commande publique.

Dans le domaine de l'achat de combustibles la commune a mandaté au profit de la société SOC Import Leclerc, pour la période 2019-2022, un montant de 183 284 €.

Pour ces trois types d'achat la chambre relève par suite une irrégularité tenant au non-respect des seuils de la commande publique.

Tableau n°24 : Analyse de marchés publics

| Nature du marché et compte | Tiers | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | TOTAL | Observations |
|--|--------------------|--------|--------|--------|--------|---------|----------------------------------|
| Marchés et fournitures et services Fonctionnement C/6262 | SFR Business Team | 53 107 | 51 975 | 21 159 | | 126 241 | Absence de marché de 2019 à 2022 |
| Marchés et fournitures et services Fonctionnement C/60622 | SOC IMPORT LECLERC | 49 626 | 35 562 | 45 877 | 52 219 | 183 284 | Absence de marché de 2019 à 2022 |
| Marchés et fournitures et services Fonctionnement C/61521 | JPL DÉSHERBAGE | | | | 86 040 | 86 040 | Absence de marché de 2019 à 2022 |

Source : Grand livre – Retraitement CRC

Ce défaut de computation des seuils avait également été relevé lors du précédent contrôle de la chambre. Il a insuffisamment été pris en compte.

La chambre appelle également à la vigilance concernant des achats réguliers au même fournisseur sur plusieurs années qui pourraient faire l'objet d'une mise en concurrence. À titre d'exemple les achats effectués auprès du fournisseur Autocars Maisonneuve pour un total de 40 385 € HT sur la période 2019 à 2022 ou le fournisseur de structures mobiles Cougnaud Yves location pour un montant de 54 781 € HT sur la même période.

Recommandation n° 8 : Formaliser les procédures applicables en matière de commande publique et mettre en place une nomenclature des achats par catégorie homogène de prestation, à actualiser régulièrement.

5.2.2 Le contrôle de certains marchés

La commune de Tarare a fourni un tableau récapitulatif de ses marchés annuels. Ce document n'est pas exhaustif, le nom des attributaires n'y figurant pas de façon systématique. À partir de ce tableau, la chambre a procédé au contrôle d'un échantillon de six marchés :

- le marché passé avec EIFFAGE Route Centre Est pour l'entretien et la réparation de la voirie communale à compter du 5 mai 2022 pour un montant total de 4 M€ HT ;
- le marché avec APC étanchéité Grand Lyon SAS pour des travaux clos couvert des gymnases Jean Jourlin et Joseph Perrier à compter 25 octobre 2021 pour un montant de 795 156 € HT ; le marché alloti comportant 18 lots pour la construction d'un complexe sportif pour un montant global de 8 135 700 € à compter du 15 mai 2023 ;

- le marché passé avec MK PLUS en 2019 et reconduit à compter du 1^{er} septembre 2021 pour un montant de 60 K€ HT pour l'organisation de la saison culturelle ;
- le marché avec SERFIM TIC pour l'installation de la vidéosurveillance de la ville pour un montant de 200 K€ HT à compter du 6 octobre 2022 ;
- le marché avec ATRE Services pour des prestations d'entretien et du service à la personne pour un montant maximum de 450 K€ HT à compter du 1^{er} Octobre 2022.

Le contrôle a porté sur :

- la publicité de l'avis d'appel à concurrence avec le respect des délais entre la publication et la date limite de dépôt des offres ;
- le contrôle du rapport d'analyse des offres (RAO), avec la vérification de la cohérence des critères d'analyse des offres avec le règlement de consultation.

Pour ces six marchés, les contrôles sur place ont permis de vérifier la régularité de la publicité, le respect de la date de remise des offres, l'effectivité de la publication ainsi que l'existence d'un règlement de consultation et d'un rapport d'analyse des offres étayé, ainsi que les diligences propres à l'acte d'engagement ont été respectées.

Cependant la chambre souligne que pour quatre d'entre eux (Eiffage Route Centre Est, SERFIM TIC, ATRE Services, MK Plus) un seul soumissionnaire a concouru.

Le développement du sourcing et la participation à des réseaux d'acheteurs peuvent aider à mieux calibrer le besoin.

Pour améliorer le nombre d'offres, la commune pourrait également envisager de publier ses avis d'appel public à la concurrence dans la presse spécialisée en fonction de l'objet du marché. L'accord cadre à bons de commande pour la fourniture et l'installation d'un système de vidéosurveillance (SERFIM TIC) dans un domaine très technique constitue un bon exemple dans lequel une publication élargie aurait pu contribuer à faire émerger de nouvelles candidatures. Le délai de réponse de 45 jours calendaires paraissait suffisant, mais la publication de l'avis s'est limitée à un seul support, le bulletin officiel des annonces de marchés publics (BOAMP).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune passe peu de marchés et utilise prioritairement les services de la communauté de communes ou des syndicats auxquels elle adhère. Dans la plupart des cas, pour les marchés qu'elle passe elle-même, la collectivité recourt à des prestations extérieures de soutien juridique.

Elle ne s'est pas dotée des outils indispensables pour assurer le suivi de ses achats et, par conséquent, elle n'est pas en mesure de respecter les seuils de formalisation en matière de marchés de fourniture et services.

La commune devra renforcer ses outils et procédures en matière de commande publique, en réorganisant ses services dans ce domaine.

6 LES OPÉRATIONS IMMOBILIÈRES

La chambre a examiné le processus global de réalisation des transactions immobilières et s'est intéressée, plus particulièrement à deux opérations qui présentent de forts enjeux pour la collectivité.

6.1 Un parc immobilier vétuste

La commune de Tarare s'étend sur 1 399 hectares. Les surfaces consacrées à l'habitat représentent 29 773 m². La part de logements locatifs sociaux représente près de 28 % des logements : 1 573 sur 5 593⁴⁰.

Le prix moyen au m² du bâti sur le dernier semestre 2024 oscille entre 1 847 et 2 554 €. Il a augmenté depuis dix ans en moyenne de 29,5 %.⁴¹

Le patrimoine immobilier de la commune est composé de 277 biens immobiliers pour un total de 547 787 m².

Pour recenser son patrimoine, la commune a recours à un système d'information géographique (SIG). Le SIG connecte les données à une carte et intègre tous types d'information descriptive. Il est géré par la communauté d'agglomération de l'Ouest rhodanien. Ces données sont actualisées en fonction des cessions et des acquisitions de la ville.

La commune ne dispose que d'une connaissance incomplète de l'âge de ses bâtiments. Son patrimoine immobilier est néanmoins très vétuste et date en grande majorité des XIX^{ème} et XX^{ème} siècles. Les données en sa possession sur son patrimoine ne sont pas exhaustives. Elle dispose d'une liste de biens pour son assureur.

6.2 L'absence de stratégie globale formalisée.

Aucune stratégie globale n'a été formalisée en matière de transactions immobilières. La commune est guidée dans ce domaine par des opérations d'aménagements issues des plans nationaux. Des orientations générales d'urbanisme ont été fixées mais ne sont pas propres aux opérations immobilières.

Depuis 2018, elle bénéficie du programme Action cœur de ville. Ce plan national a pour but d'inciter les acteurs du logement, du commerce et de l'urbanisme à réinvestir les centres ville, à favoriser le maintien ou l'implantation d'activité en cœur de ville.

Une grande partie des cessions acquisitions sont le fruit des 27 actions du programme action Cœur de ville ou sont prévues par les orientations du contrat territorial de relance signé avec l'État et la COR.

⁴⁰ Sources observatoire-des-territoires.gouv.fr/nombre-de-logements-sociaux-rpls.

⁴¹ Source Meilleurs agents.

Quelques exemples :

- l'acquisition d'un local en 2021 pour 184 800 € pour aménager et créer une crèche privée est un projet relatif à l'axe stratégique 3 sur la cohérence des solidarités territoriales ;
- l'aménagement des abords de l'îlot Ambroise Croizat (Villa Hélène) pour créer des logements et la cession de la villa Hélène avec un projet de construction de logement et d'espace tertiaire ;
- la requalification de l'ancienne usine de moulinage JB Martin est relative à l'orientation 2 sur le renforcement de l'attractivité du territoire. Elle a donné lieu à une opération d'acquisition cession.

6.3 Un suivi incomplet des transactions immobilières sur le plan administratif et financier

Le suivi des transactions immobilières est assuré par le service urbanisme de la commune, rattaché à la direction du patrimoine. Trois personnes (pour 2,8 ETPT) composent le service, un responsable de catégorie A et deux agents de catégorie B. Sur la période examinée le service a été confronté à un renouvellement important de son personnel. À partir de 2023, le service a été réorganisé avec la nomination d'un responsable arrivé en fin d'année, diplômé en droit de l'urbanisme, et deux autres agents, l'un en charge de l'urbanisme de projet, et, l'autre de l'urbanisme réglementaire. En février 2024, le service de l'urbanisme a été rattaché à la DGS pour un meilleur pilotage des projets stratégiques, selon l'ordonnateur.

Une commission urbanisme et patrimoine se réunit régulièrement avant les conseils municipaux qui traitent de sujets immobiliers sans rédiger de compte rendu de réunion.

6.3.1 Le suivi administratif des transactions

À la demande de la chambre, la commune a transmis un tableau des cessions acquisitions sur la période contrôlée. Elle recensait un nombre d'acquisitions et de cessions, qui ne correspondait pas aux montants financiers des opérations retracées dans les comptes de gestion. La vente du château Delharpe pour un montant de 600 000 € en 2021 avait été oublié. Un second tableau a donc été transmis par la commune. Ce dernier tableau confronté à la liste des cessions acquisitions transmises par pôle d'évaluation domanial de la direction régionale des finances publiques a démontré que 10 opérations supplémentaires avaient eu lieu sur la période, composées de cinq cessions et quatre acquisitions sans être répertoriées par les services de la commune.

Sur la période, le nombre de transactions immobilières s'établit à 38, composé de 18 cessions et de 20 acquisitions.

La chambre relève un suivi imprécis des transactions immobilières sur le plan administratif.

6.3.2 Le bilan financier des transactions

La commune ne tient pas à jour de bilan financier de ses transactions et n'a pas été en capacité de répondre à la demande de la chambre d'évaluer les volumes financiers de ses transactions sur la période.

La chambre a retracé le montant des opérations patrimoniales à partir des comptes de gestion.

Les produits des cessions augmentent globalement sur la période. Les cessions représentent une recette cumulée de 1 377 903 € sur la période 2019 / 2023 et ont entraîné une plus-value comptable de 82 638 €.

6.4 La consultation de la direction de l'immobilier de l'État (DIE)

Les collectivités territoriales, leurs groupements, leurs établissements publics et les personnes privées qui en dépendent sont tenus de consulter le pôle d'évaluation domaniale de la direction de l'immobilier de l'État (DIE) rattaché à la direction générale des finances publiques (DGFIP) pour connaître la valeur d'un bien préalablement à la réalisation de leurs opérations immobilières. Cette obligation est prévue par différentes dispositions du CGCT et du CG3P⁴². Cette formalité de consultation de la DIE est substantielle, son absence est susceptible d'entacher d'illégalité la délibération portant sur l'acquisition du bâtiment⁴³, étant précisé que le Conseil d'État⁴⁴ a considéré qu'il fallait vérifier l'incidence de l'irrégularité de cette consultation sur le sens de la délibération.

Pour les communes, le pôle d'évaluation domaniale doit émettre un avis sur la valeur vénale ou locative du bien susceptible d'être acquis, vendu ou pris à bail par la collectivité territoriale.

Cet avis doit être formulé dans le délai d'un mois à compter de la date de la réception d'une demande d'avis à défaut de quoi, il peut être procédé à la réalisation de l'opération.⁴⁵ L'avis comporte une durée de validité.

La chambre a examiné un échantillon des transactions de la commune. Les avis domaniaux sont toujours présents et visés dans les délibérations du conseil municipal. Par ailleurs, pour deux ventes, si l'avis de la DIE est bien présent, il date, parfois, de plusieurs années au moment de la transaction. C'est le cas pour la cession, en date du 18 septembre 2020, de l'immeuble situé 18 rue de la République cédé pour 70 000 € au groupe Espace et création, dont l'avis domaniale avait été rendu en juin 2017 avec une durée de validité de 12 mois. C'est également le cas pour l'acquisition le 26 janvier 2023 auprès de la SEMCODA de l'immeuble bâti et du terrain situé 15 rue Verdun, au prix de 184 800 € pour lequel l'avis domaniale datait du 15 septembre 2021. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur insiste sur le fait

⁴² Articles L. 2241-1 (commune) du CG3P.

⁴³ CE, 22 février 1995, commune de Ville-La Grand, n° 122395.

⁴⁴ CE, sect., 23 oct. 2015, n° 369113, CFA Méditerranée : « *il appartient en revanche au juge saisi d'une délibération prise en méconnaissance de cette obligation de rechercher si cette méconnaissance a eu une incidence sur le sens de la délibération attaquée* ».

⁴⁵ Article R. 451.10 du code de la construction et de l'habitation.

que l'avis domanial datait de moins de 12 mois au moment de la délibération. A l'estime de la chambre, compte tenu du délai de plusieurs années entre la délibération initiale et l'acte de vente, un nouvel avis actualisé aurait dû être sollicité auprès de la DIE.

6.5 L'information du conseil municipal sur le bilan des opérations immobilières

Aux termes de l'article L. 2241-1 du CGCT « *Le conseil municipal délibère sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectuées par la commune, sous réserve, s'il s'agit de biens appartenant à une section de commune, des dispositions des articles L. 2411-1 à L. 2411-19. Le bilan des acquisitions et cessions opérées sur le territoire d'une commune de plus de 2 000 habitants par celle-ci, ou par une personne publique ou privée agissant dans le cadre d'une convention avec cette commune, donne lieu chaque année à une délibération du conseil municipal. Ce bilan est annexé au compte administratif de la commune.* »

La chambre a contrôlé les bilans annexés aux comptes administratifs et constate une irrégularité sur l'année 2023, année au cours de laquelle l'annexe A 10.3 du compte administratif est incomplète car aucune acquisition ne figure dans l'annexe alors que le conseil municipal du 30 janvier 2023 a approuvé l'acquisition d'une parcelle de 26 m², 1 rue Gonnet.

La circulaire du 12 février 1996⁴⁶ invite à ne pas réduire ce bilan à un tableau, et à présenter un rapport permettant à l'assemblée délibérante de se prononcer sur la politique immobilière de la collectivité. La circulaire suggère que ce bilan « *porte sur l'ensemble des opérations immobilières réalisées sur le territoire de chaque collectivité par la collectivité elle-même, ou par une personne, publique ou privée, agissant dans le cadre d'une convention conclue avec cette collectivité* ». Elle ajoute que « *Compte tenu de son objet, le bilan doit par ailleurs être précis, complet et comporter tout élément d'information ou d'analyse utile à la compréhension de la politique immobilière de la collectivité ou de l'établissement public. Le recensement des acquisitions et des cessions devrait, en effet, normalement donner lieu à une explication de l'action de la collectivité ou de l'établissement et de sa politique immobilière allant jusqu'à une appréciation des résultats de cette politique et une mise en perspective de celle-ci* ». Selon la circulaire, ce bilan doit donc comprendre : la nature du bien, sa localisation, l'origine de propriété, le nom du cédant, le nom de l'acquéreur, les conditions de cession (prix, conditions de paiement, ...).

Le bilan de la commune de Tarare se résume à un tableau qui ne permet pas de retracer la politique immobilière conduite par la commune et de retracer le bilan financier. Compte tenu du nombre de transactions immobilières réalisées, la chambre invite la commune à joindre au tableau récapitulatif une note explicative retraçant l'activité annuelle en matière de transactions et permettant une mise en perspective pour améliorer l'information des élus. En réponse à la recommandation de la chambre, l'ordonnateur a fourni un tableau récapitulatif des transactions immobilières qui ne pallie l'absence de l'annexe 10.3 du compte administratif qui doit être remplie pour apporter l'information au conseil municipal aux citoyens.

⁴⁶ B O M E L T T 96 / 15.

Recommandation n° 9 : Formaliser une procédure écrite permettant de suivre les transactions immobilières tant sur le plan administratif que sur le plan financier et améliorer l'information du conseil municipal.

6.6 L'opération JB Martin : une opération à risque pour la commune

6.6.1 La présentation de l'opération : la recherche de sobriété foncière

La Ville de Tarare s'est engagée dans la reconversion de l'ancienne usine d'industrie textile JB Martin et de ses abords, située en entrée de ville, d'une surface de près de 10 000 m² et de ses abords.

Les objectifs de l'opération JB Martin pour la commune sont de faire ressortir un patrimoine remarquable situé en centre-ville, tout en l'optimisant en développant des activités de bureaux, génératrice d'emplois. Le site pourra être rejoint par des modes de transports doux. Il contribuera en respectant la sobriété foncière à favoriser la création d'activité en centre-ville et à améliorer le cadre de vie.



La commune a effectué un travail important d'analyse du montage d'opération avec un bureau d'études et des partenaires, tels que le département, la COR, ou l'Établissement public foncier de l'Ouest Rhône Alpes (EPORA). Ce travail a abouti au « découpage » de l'opération en plusieurs projets concourant aux mêmes objectifs : la réutilisation d'une friche en centre-ville, la valorisation d'un patrimoine industriel remarquable, l'optimisation du fonctionnement de cet ensemble immobilier d'envergure et son intégration dans la ville (Cf. : détail en annexe 3).

6.6.2 L'absence de compétence de la commune en tant que seul maître d'ouvrage.

L'article L. 5616-5 du CGCT fixe les compétences de plein droit des communautés d'agglomération en matière de développement économique pour la création, l'aménagement, l'entretien, la gestion des zones d'activité industrielles, commerciale, tertiaire. En l'espèce, le projet JB MARTIN porte bien sur la réalisation d'une zone d'activité tertiaire comprenant des sièges administratifs, des activités d'éducation publiques et privées.

La commune se déclare compétente sur l'opération JB Martin en vertu de L. 2121-29 du CGCT qui vise la clause de compétence générale des communes, cependant elle a donné au bâtiment une destination de zone tertiaire qui n'entre plus dans son champ de compétence mais

dans celle de la communauté d'agglomération, dont elle est membre, et à laquelle elle a transféré cette compétence.

Le contrat territorial de relance et de transition écologique du 30 juin 2021 prévoit que la COR assume le rôle d'entraîneur et d'animateur, de la relance et de la transition écologique de son territoire. La convention fixe trois orientations stratégiques : la transition écologique, le renforcement de l'attractivité, la lutte contre un développement à deux vitesses du territoire. L'opération de requalification de l'ancienne usine JB Martin et de ses abords est relative à l'orientation 2 sur la stratégie globale de renforcement de l'attractivité du territoire.

Le contrat territorial, dans son annexe relative aux différents projets stratégiques, prévoit que la commune de Tarare, la COR et des partenaires privés soient maîtres d'ouvrage du projet JB Martin.

La commune a envisagé auprès de son conseil son intervention en tant qu'acheteur public ou en tant que membre d'un groupement de commande. Elle s'est finalement engagée dans le projet de marché public en tant que seul pouvoir adjudicateur, contrairement au montage prévu dans le contrat territorial qui prévoyait plusieurs maîtres d'ouvrage pour ce projet ambitieux. Dès lors, elle supporte seule les risques relatifs à cette opération.

6.6.3 Les différentes phases du projet

Le projet JB Martin a nécessité plusieurs transactions immobilières que la chambre a examinées.

6.6.3.1 L'acquisition de l'ancienne usine au-dessus du prix fixé par le pôle d'évaluation domanial)

Un avis domanial du 1^{er} décembre 2021 fixe le prix d'acquisition de l'ancienne usine à une valeur vénale de 1 400 000 € assorti d'une marge d'appréciation de 10 %. Le montant de l'acquisition de l'ancienne usine sera cependant fixé à 1 600 000 €, soit au-dessus du prix fixé dans l'avis domanial même en intégrant la marge de 10 %. La délibération du conseil municipal du 13 décembre 2021 valide le projet d'acquisition auprès de la société SAFT. Dans cette délibération, le prix plus élevé est justifié sur la base d'une nouvelle évaluation immobilière en date du quatrième trimestre 2021 commandée par la commune à la société Neuman Expertise. La commune n'a pas communiqué avec le pôle d'évaluation domanial au sujet de cette nouvelle évaluation. La délibération ne fait mention d'aucune motivation d'intérêt général pour justifier l'écart.

La référence à une évaluation privée pour justifier une acquisition à un prix supérieur à celui déterminé par le pôle d'évaluation domaniale (PED) ne permet pas, à elle seule, de motiver l'écart de prix avec l'évaluation domaniale, seule évaluation prévue réglementairement. La chambre observe une irrégularité sur ce point.

6.6.3.2 La cession

a) La fixation du prix de vente

Le bien a été, dans un deuxième temps, cédé à l'opérateur chargé des travaux de réhabilitation dans le cadre d'une vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) à la commune et aux autres acquéreurs.

La désignation de l'acquéreur et la fixation du prix de cession résulte d'une procédure de dialogue compétitif, au cours de laquelle plusieurs sociétés ont concouru et proposé des montages financiers. La société GCC est la lauréate de cette procédure de dialogue compétitif. Une promesse de vente synallagmatique entre la ville et GCC pour 150 000 € a été présentée au conseil municipal le 13 novembre 2023.

L'objectif était d'aboutir à une signature concomitante de l'acte d'acquisition et de l'acte de cession sur l'année 2024 au regard de la convention fonds friches et de ses avenants qui fixent un délai maximal au 30 avril 2024.

Le prix de cession est de 1,45 M€ inférieur au prix d'acquisition qui était d'1,6 M€. Il est également inférieur de 1 250 000 € à l'avis du PED (1,4 M€), émis le 24 octobre 2023. Deux délibérations du conseil municipal, l'une du 29 juin 2023 et l'autre du 13 novembre 2023 présentent la procédure qui a abouti à cette cession.

La chambre relève que le rabais ainsi consenti à l'acquéreur correspond au montant de la subvention accordée par l'État au titre du fonds friches.

L'intérêt général n'est pas visé par ces délibérations. La vente à un prix inférieur à une personne poursuivant des intérêts privés est possible mais cette opération doit être justifiée par des motifs d'intérêt général et comporter des contreparties suffisantes⁴⁷. En l'espèce les deux délibérations ne comportent pas de motivation à ce sujet, mais, un simple renvoi à la procédure de dialogue compétitif.

L'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales dispose que : « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal. Si la délibération concerne un contrat de service public, le projet de contrat ou de marché accompagné de l'ensemble des pièces peut, à sa demande, être consulté à la mairie par tout conseiller municipal dans les conditions fixées par le règlement intérieur.* » En l'espèce, la note de synthèse a bien été jointe aux convocations du conseil municipal ainsi que qu'une annexe comportant les prix de vente mais elle ne détaille pas les conditions de la cession avec charges.

L'information du conseil municipal sur ce projet à fort enjeu aurait dû être plus détaillé et motivée par l'intérêt général.

La cession à GCC a eu lieu 10 avril 2024.

⁴⁷ CE, 25 sept. 2009, n° 298918, Cne Courtenay. Et CAA Marseille 11MA2826 25 avril 2014.

b) La procédure du dialogue compétitif et de vente en l'état futur d'achèvement

L'article L. 2124-4 du code de la commande publique définit le dialogue compétitif comme « *la procédure par laquelle l'acheteur dialogue avec les candidats admis à y participer en vue de définir ou développer les solutions de nature à répondre à ses besoins et sur la base desquelles ces candidats sont invités à remettre une offre* ».

La réglementation n'impose pas pour les collectivités territoriales de procédure de publicité et de mise en concurrence pour les cessions. Cependant, l'opération est juridiquement complexe. La commune, pouvoir adjudicateur, n'avait ni la capacité technique ni la capacité juridique, ni la capacité financière de conduire l'opération. Tout au long de la procédure, la commune a eu recours au service d'un cabinet juridique spécialisé.

Le choix de la procédure de dialogue compétitif dans la perspective de la cession et de la réhabilitation de l'ancienne usine paraît adapté.

La vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) est régie par l'article 1601-3 du code civil. Elle permet à l'acquéreur d'un bien d'en devenir propriétaire au fil de sa réalisation, sous réserve de payer au vendeur le prix convenu à mesure de l'avancement des travaux. Le vendeur conserve alors le rôle de maître d'ouvrage jusqu'à la réception des travaux.

La procédure de passation suivie par la commune ne relève aucune irrégularité. La commune a exprimé un besoin lors la conception du bien et son influence a été déterminante dans la réalisation de l'opération, ce qui rend la VEFA constitutive d'un marché de travaux devant respecter les règles de la commande publique. Ces règles ont été respectées dans la mesure où les conditions d'acquisition en VEFA ont été examinées dans le cadre de la procédure de dialogue compétitif.

6.6.4 Une opération qui présente un coût élevé et des risques financiers pour la commune

Le coût global prévisionnel du projet pour l'ensemble des participants s'établit, selon l'ordonnateur à 32,1 M€ HT.

La commune, quant à elle, dispose d'un bilan prévisionnel (cf. Annexe n° 2) qui s'établit à 4 241 834 H€. Celui-ci comprend l'acquisition de l'ancienne usine, l'achat et l'aménagement du plateau pour le pôle de pratique musicale. En réalité ce bilan est d'ores et déjà dépassé.

6.6.4.1 Les dépenses de diagnostic et d'assistance à maîtrise d'ouvrage

La commune a supporté seule le coût de l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) et de différentes opérations préalables pour un total de 148 139 € HT.⁴⁸

⁴⁸ Ces montants recourent :

- les coûts de l'assistance juridique de Legal Fiducial s'élèvent à 21 950 € de 2021 à 2023 ;
- les coût programmiste Emilie Rachel s'élèvent à 24 537 € ;
- les coûts de l'analyse financière Cytis conseil s'élève à 7 600 € ;
- les coût complémentaires SERL s'élèvent à 31 900 € ;
- les coûts de l'étude de faisabilité EGIS s'élève à 3 500 € ;

La chambre relève à cet égard une irrégularité s'agissant des diagnostics qui représentent une famille homogène d'achat supérieure au seuil de 40 000 € et qui n'ont pas fait l'objet d'une procédure de publicité et de mise en concurrence. Par ailleurs les différentes dépenses relatives à l'AMO de l'opération auraient dû être optimisées dans le cadre d'un marché global d'AMO alloti, conformément à la réglementation.

Tableau n°25 : Coûts des opérations AMO

| Coûts des opérations AMO | |
|---|-----------------|
| Type de coûts | Montant HT en € |
| <i>Diagnostics</i> | 62 567 |
| <i>Accompagnement juridique et technique programmiste et analyse financière (Légal Fiducial, Cytis, SOC équipement)</i> | 27 137 |
| <i>Accompagnement technique programmiste Emilie Rachel</i> | 24 537 |
| <i>Étude de faisabilité EGIS</i> | 3 500 |
| <i>Expertise immobilière</i> | 2 850 |
| <i>Autres</i> | 13 995 |
| <i>Géomètre et frais de scission copropriété</i> | 13 553 |
| Total | 148 139 |

Source : Commune retraitement CRC

6.6.4.2 Les dépenses à moyen terme : le coût des VEFA

La commune a signé le 4 juin 2024 les promesses de VEFA pour les trois plateaux :

- le plateau de l'école de musique se chiffrera à 2 118 839 € HT ;
- les locaux du centre de formation pour un montant de 3 338 823 € HT ;
- l'espace libre en rez-de-chaussée pour un montant de 598 997 € HT.

Soit un montant total de 6 056 659 € HT (7 267 998 € TTC). Le coût prévisionnel de l'aménagement du plateau de l'école de musique n'est pas encore arrêté compte de la spécificité des locaux d'une école de musique. Il devra cependant être chiffré et pèsera sur les finances de la commune à horizon 2027-2028.

Les paiements s'échelonnent de la signature des actes de VEFA à une date non encore définie, jusqu'à la fin des travaux et à l'obtention du certificat de conformité prévue en 2028. Le premier versement de 30 % est exigible à la signature des actes

Dans l'hypothèse où les plateaux du centre de formation et de l'espace libre du rez-de-chaussée ne trouvaient pas preneur la commune devrait payer dès la signature des actes de VEFA à horizon 2024-2025 la somme 2 180 394 € TTC qu'elle ne peut entièrement autofinancer. Entre cette date et la fin des travaux en 2028, elle devrait payer de façon échelonnée sur trois années 5 087 606 € TTC. Ce scénario entraînerait une baisse de sa capacité d'autofinancement et occasionnerait une dégradation notable de sa situation financière.

-
- les coûts des diagnostic nécessaires pour l'information des bâtiments s'élèvent à 62 567 € ;
 - les coûts de de géomètre et de frais de scission dans le cadre du détachement de la copropriété du Gubian s'élèvent à 45 310 €.

S'agissant de la vente de l'espace formation, le partenaire privé Notre-Dame, à l'achèvement du contrôle n'avait pris aucun engagement écrit, sur l'acquisition en VEFA. Le rectorat n'a toutefois pas confirmé le projet de création d'une formation d'enseignement supérieur sur la commune de Tarare. La commune a évoqué en fin de contrôle une possible intervention de l'EPORA concernant l'avenir des deux plateaux devant trouver preneur sans le démontrer par des pièces à l'appui.

La revente des plateaux à un autre opérateur, du fait de la clause de substitution intégrée aux promesses de VEFA pour les plateaux du centre de formation et de l'espace du rez-de-chaussée, restent donc en suspens et risquent de peser lourdement sur les finances de la commune qui supporte seule les risques.

Tableau n°26 : Paiements VEFA échelonnés en montant TTC

| Stade des échéances | % | Partie de prix exigible en € TTC |
|--|--------------|----------------------------------|
| À la signature de l'acte de vente | 30 % | 2 180 394 |
| À l'achèvement des fondations | 15 % | 1 090 197 |
| Fin du plancher haut du R+1 | 15 % | 1 090 197 |
| Fin du Gros Œuvre | 10 % | 726 798 |
| Mise hors d'air | 10 % | 726 798 |
| À l'achèvement | 10 % | 726 798 |
| À la livraison des locaux | 5 % | 363 399 |
| À la levée des réserves | 3 % | 218 039 |
| À l'obtention du label | 1 % | 72 689 |
| À l'obtention du certificat de conformité 2028 | 1 % | 72 689 |
| Total égal au prix | 100 % | 7 267 998 |

Source : Commune

Le bilan prévisionnel des dépenses établi par la commune (cf. annexe 2) est largement dépassé, il n'incluait pas l'achat en VEFA des trois plateaux, et n'intégrait que partiellement les dépenses d'AMO.

À ces coûts s'ajoute l'aménagement des abords du bâtiment (cf. ci-après).

Pour mémoire, la COR a pris pour sa part, le 9 avril 2024 une délibération approuvant la promesse de VEFA qui lui permettra d'acquérir 2 900 m² de surfaces de plancher, 130 m² de locaux techniques et 26 places de parking pour y installer son siège. Le département du Rhône a pris une délibération le 29 mars 2024 approuvant la promesse de VEFA lui permettant d'acquérir trois plateaux d'une superficie de 3 199 m² réhabilités comprenant des locaux techniques ainsi que 15 places de parking pour y installer la Maison du Rhône et une médiathèque.

6.6.4.3 L'ajout de la convention opérationnelle pour les abords de JB Martin passée entre l'EPORA, la COR et la commune

Par une délibération du 25 septembre 2023, le conseil municipal a approuvé la mise en place d'une convention entre la ville de Tarare, la COR et l'EPORA (établissement public foncier de l'ouest rhônalpin agissant pour le compte des collectivités locales), en vue de l'aménagement des abords de l'ancienne usine. La convention opérationnelle a été signée le 19 janvier 2024.

L'opération conduite par l'EPORA porte sur la métallerie située en arrière du bâtiment principal et sur un local commercial situé sur le côté, qu'il convient de proto-aménager (démolition et dépollution) dans le projet global. La convention opérationnelle, conclue pour une durée de cinq années, prévoit l'acquisition de ces deux biens par l'EPORA, préalablement à leur démolition. Les biens ont tous deux fait l'objet d'un avis du pôle d'évaluation domanial. Après réalisation des travaux de dépollution et de démolition le tènement sera rétrocédé à la commune ou à un opérateur de substitution pour un prix de vente final prévisionnel de 2 644 000 € HT.

L'opération pourra se poursuivre sans passer d'avenant tant que le coût prévisionnel des éventuels travaux complémentaires ne conduit pas à un dépassement de 15 % du montant initial. La convention prévoit la possibilité pour la commune de désigner un tiers pour se substituer à elle dans l'acquisition.

Cette convention fait peser un risque financier supplémentaire sur les finances de la commune.

La recherche d'autres financements est en cours. La ville a eu un refus d'obtention d'un second fonds friche pour l'aménagement des abords en 2023.

La chambre a reconstitué le coût global estimatif de l'opération JB Martin sur la base des informations transmises par la commune. Ce coût s'élève à 26 390 622 € hors aménagement intérieur.

6.6.4.3 Le coût global

Tableau n°27 : Coût global TTC estimatif de l'opération JB MARTIN hors aménagements intérieurs et hors AMO

| Types de coûts | Commune | PM département | PM COR | Financement État pour la commune | Total global net TTC en € |
|------------------------------------|------------------|------------------|------------------|----------------------------------|---------------------------|
| <i>Acquisition</i> | 1 600 000 | | | | 1 600 000 |
| <i>Cession</i> | - 150 000 | | | | - 150 000 |
| <i>Fonds Friches</i> | - 1 450 000 | | | 1 450 000 | 0 |
| <i>VEFA</i> | 7 267 998 | 7 226 042 | 7 413 460 | | 21 907 500 |
| <i>Convention abords</i> | 2 644 000 | | | | 2 644 000 |
| <i>Frais de notaire estimatifs</i> | 79 948 | 79 486 | 81 548 | | 240 983 |
| Total | 9 991 946 | 7 305 528 | 7 495 008 | 1 450 000 | 26 242 482 |

Source Commune

Le coût prévisionnel global pour la commune pourrait ressortir à près de 10 M€ soit plus du double de son estimation initiale qui était de 4 241 834 € (cf. : annexe 2) sous réserve des recettes de cessions de plateaux pour l'heure encore hypothétique.

Il est à noter que l'opération ne figure pas dans les engagements hors bilan des annexes B.15 et B.16 du compte administratif.

6.7 Le projet immobilier de l'Ilot Ambroise Croizat

Afin de réaliser le projet de démolition et de reconstruction de l'Ilot Ambroise Croizat, la collectivité a eu recours à un appel à projet au titre de l'opération Cœur de ville et à une convention opérationnelle avec l'EPORA.



6.7.1 Un projet dans le cadre d'une opération Cœur de ville

L'îlot Ambroise Croizat est constitué de bâtiments datant du XIX^{ème} siècle situé en centre-ville, rue Thomassin, sur une surface de 1 420 m² composée de 700 m² de surface et 640 m² de cour. Il comprend trois immeubles distincts, deux immeubles d'habitation avec un local commercial et un immeuble dit « Villa Hélène » qui hébergeait des associations.

L'îlot comporte trois façades sur rue et s'inscrit à l'extrémité sud d'un plus grand îlot comprenant un cœur dégagé occupé par des jardins privés à l'arrière. Les façades sur rue bénéficient potentiellement de vues très intéressantes sur paysage et la ville. L'îlot a été identifié comme porteur d'enjeux forts en matière de renouvellement urbain pour la ville de Tarare dès l'élaboration du plan guide de la ville en 2015 et repris lors de son actualisation de 2019. Il marque une transition entre le centre-ville commerçant et des quartiers péricentraux.

À la suite du lancement de « Réinventons nos cœurs de ville » par l'État en 2018, un partenariat s'est mis en place entre les villes lauréates du programme Action cœur de ville. La commune a signé une convention cadre Action Cœur de ville le 25 septembre 2018, des appels à projets locaux notamment pour la création de logements ont été lancés.

L'opération repose sur une démolition des immeubles, avant construction d'un programme neuf par un opérateur choisi dans le cadre d'un appel à projet.

6.7.2 Une convention opérationnelle avec L'EPORA coûteuse pour la commune

Une convention opérationnelle a été signée entre la ville et EPORA, le 12 juillet 2022, pour une durée de trois ans. Elle avait pour objet la démolition du bâti de l'îlot avant cession à l'opérateur chargé du programme neuf. Cette convention a été modifiée par avenant le 29 juillet 2024.

Dans le cadre de cette convention, la ville s'engageait à céder le bien pour 1 € symbolique à l'EPORA, celui-ci se chargeant de la démolition. Le bien requalifié serait revendu après démolition-pour 670 000 € HT.

Une délibération en date du 28 novembre 2022 du conseil municipal a autorisé la cession du bien pour 1 €. Sa valeur vénale estimée par le pôle d'évaluation domaniale en août 2022 était de 360 000 €. La délibération du conseil municipal ne justifie pas la vente à prix inférieur par un motif d'intérêt général mais vise les capacités financières de l'acquéreur.

Le bien a été cédé le 30 mars 2023 pour 1 € symbolique à l'EPORA.

Le coût de revient de l'assiette foncière requalifiée a été estimé dans la convention initiale à 1 291 708 €, par l'EPORA avec une marge de 15 % permettant de ne pas recourir à un nouvel avenant. Ce coût de revient a été modifié par un avenant en juillet 2024. Le coût de revient de l'assiette foncière requalifiée a été réestimé à 1 785 001€, par l'EPORA. Dans le montage établi, les dépenses prises en charge par la collectivité sont passées de 400 000 dans la première convention à 360 000€ dans l'avenant.

Le coût de l'opération-pour la ville est de 720 000€, comprenant la valeur de la cession à 360 000 € et 360 000€ de participation au déficit foncier.

Dans le cadre de ce projet la commune a bénéficié en juillet 2024 de l'obtention d'un fonds vert à hauteur de 332 000€.

6.7.3 L'appel à projet Cœur de ville et la fixation du prix de cession sans consultation de la DIE.

Un appel à projet à l'issue duquel un lauréat proposant un prix d'acquisition pour le bien cédé devait être désigné, a été lancé en 2019-2020.

Le règlement général de la consultation a fixé les objectifs de ce projet Cœur de ville. Il s'agissait de construire un programme mixte redonnant une place à la destination résidentielle, qui pourrait être couplé au rez-de-chaussée à une activité de service ou de bureau. Il prévoyait qu'à l'issue du processus un contrat de vente immobilière serait conclu entre la commune et le groupement lauréat.

L'analyse des offres et la sélection finale préalablement au jury a été assurée par la commune, assistée par un consultant jusqu'à transmission finale au jury de sélection. Le jury de sélection final des lauréats s'est tenu le 8 décembre 2020. Le jury était composé de 16 membres issus de la commune, de la COR, de la direction départementale des territoires du Rhône, de l'EPORA, de l'agence d'urbanisme de Lyon, de cabinet d'architecte conseil et d'un consultant.

La chambre rappelle en premier lieu que les collectivités territoriales, leurs groupements, leurs établissements publics et les personnes privées qui en dépendent sont tenus de consulter la direction de l'immobilier de l'État pour connaître la valeur d'un bien préalablement à la réalisation de leurs opérations immobilières. Cette obligation est prévue par différentes dispositions du CGCT et du CG3P⁴⁹.

Or, en l'espèce, l'avis de la DIE n'a pas été sollicité alors même qu'il s'agissait bien pour la commune de fixer le prix d'une future cession. L'ordonnateur conteste la nécessité de consulter la DIE au stade de l'appel à projet Cœur de ville au motif que le bien serait revendu ultérieurement par l'EPORA. Cependant, même si le bien est destiné à être revendu par un porteur de projet, il l'est pour le compte de la commune et l'avis de la DIE était donc nécessaire.

En second lieu, à l'issue de la procédure le promoteur Carré d'or a été classé premier malgré les critiques présentes dans le compte rendu d'analyse des offres en date du 8 décembre 2020, à l'égard du projet du lauréat : « *Le local commercial ne correspond pas aux besoins de la ville. Le gabarit de l'immeuble en R+ 4+ attique pose question quant à l'intégration urbaine. La venelle pose question et ne doit pas être un espace public, Rue Thomassin, la densité et la hauteur paraissent trop importantes par rapport à l'immeuble en vis-à-vis.* »

Le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité, et l'aménagement (CEREMA,) membre du jury, a souligné la vigilance à avoir par rapport à l'esprit du dispositif « Réinventons nos Cœurs de Ville », qui ne doit pas devenir une opération de promotion classique.

En troisième lieu, le prix d'acquisition proposé par Carré d'or est de 622 750 € HT. Ce prix est inférieur au coût de revient de l'opération de démolition pour la commune (720 000€) et n'a pas fait l'objet d'un avis domanial.

⁴⁹ Articles L. 2241-1 (commune), L. 3213-2 (département), L. 4221-4 (région), L. 5211-37 (EPCI), L. 5722-3 (syndicat mixte ouvert) du CGCT et article L. 3221-1 du CG3P.

La chambre rappelle que le droit⁵⁰ de l'Union européenne prohibe en principe les aides publiques aux entreprises. Lorsque le prix de la vente est inférieur à celui fixé dans l'avis de la DIE et que la vente est consentie à une personne ayant une activité économique, cette dernière est susceptible de relever du régime des aides d'État. Ainsi, la vente par une collectivité d'un bien à des conditions préférentielles est susceptible de constituer un avantage économique anormal en faveur d'une entreprise au moyen de ressources étatiques⁵¹.

La cession à Carré d'or dont la date n'était pas fixée à la fin du contrôle de la chambre, pourrait, si elle se concrétisait, être constitutive d'une aide d'État.

La chambre alerte enfin sur le risque financier que présente l'opération, sur la nécessité de la recentrer sur le dispositif Cœur de ville, et sur le faible prix de vente à Carré d'or qui pourrait être constitutif d'une aide d'État.

Elle relève, par ailleurs, que l'opération ne figure pas dans les engagements hors bilan des annexes B.15 et B.16 du compte administratif.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune de Tarare fait preuve de dynamisme en matière de transactions immobilières. À ce titre, la chambre lui recommande de formaliser sa procédure, en la matière, sur le plan administratif et financier, pour éviter les irrégularités. La collectivité doit également veiller à améliorer l'information du conseil municipal pour donner une vision globale plus explicite du bilan de ses transactions.

L'opération de réhabilitation de l'ancienne usine JB Martin apparaît exemplaire sur le plan de la sobriété foncière et de la rénovation urbaine. Néanmoins, son portage par la seule commune est trop lourd pour son administration sur les plans administratifs et financiers. En tant que seul maître d'ouvrage d'un volet entier de l'opération, la collectivité assumerait seule le coût de la vente en l'état de futur achèvement des plateaux qui n'auraient pas trouvé preneur, ce qui dégraderait notablement sa situation financière. La commune s'est, de plus, engagée dans une convention opérationnelle pour l'aménagement des abords qui présente des risques supplémentaires sur le plan financier.

La chambre alerte également sur les conditions de réalisation de l'opération Cœur de ville de démolition et de reconstruction de l'îlot Ambroise Croizat, qui ont conduit à l'approbation d'un projet qui paraît s'éloigner de ses objectifs initiaux et qui pourrait, compte tenu du déséquilibre financier qu'il présente en faveur du promoteur désigné, être constitutif d'une aide publique.

La chambre rappelle la nécessité d'inscrire les opérations de portage immobilier dans les annexes hors bilan du compte administratif afin de les prendre en compte dans le cadre de ses projections financières.

⁵⁰ Art. 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁵¹ Communication de la Commission concernant les éléments d'aide d'État contenus dans des ventes de terrains : JOCE n° C 209, 10 juill. 1997.

ANNEXES

| | |
|---|----|
| Annexe n° 1. Autorisations spéciales d'absence..... | 70 |
| Annexe n° 2. Bilan financier prévisionnel de l'opération JB MARTIN réalisé par la commune (hors acquisition et aménagement du pôle pour la pratique musicale) | 71 |
| Annexe n° 3. Déroulement de l'opération JB Martin..... | 72 |

Annexe n° 1. Autorisations spéciales d'absence

| Évènements | Nombre de jours d'absence État | Nombre de jours d'absence commune | Écart |
|--|--------------------------------|-----------------------------------|------------|
| <i>Naissance</i> | 3 | 3 | 0 |
| <i>Adoption</i> | 3 | NP | - 3 |
| <i>Mariage de l'agent</i> | 5 | 7 | 2 |
| <i>PACS de l'agent</i> | 5 | 5 | 0 |
| <i>Mariage – PACS d'un enfant</i> | Néant | 3 | + 3 |
| <i>Mariage – Frère, sœur, parents, petits-enfants, belle-famille, tante, oncle, neveu, beau-fils, belle-fille, ...</i> | Néant | 1 | + 1 |
| <i>Décès du conjoint,</i> | 3 | 5 | + 2 |
| <i>Décès père, mère</i> | 3 | 4 | + 1 |
| <i>Décès de l'enfant</i> | 12 ou 14 | 5 | - 7 ou - 9 |
| <i>Décès des petits enfants de l'agent</i> | Néant | 2 | + 2 |
| <i>Décès du partenaire pacsé</i> | 3 | 5 | +2 |
| <i>Décès des frère, sœur</i> | Néant | 2 | + 2 |
| <i>Décès des grands-parents,</i> | Néant | 2 | + 2 |
| <i>Décès des beaux parents</i> | Néant | 4 | +4 |
| <i>Maladie grave/intervention chirurgicale conjoint ou du pacsé</i> | 3** | 5 | + 2 |
| <i>Maladie grave/intervention chirurgicale des parents et enfants de + de 16 ans</i> | 3 | 5 | + 2 |
| <i>Maladie grave ou accident nécessitant la présence d'une tierce personne, parents, beaux-parents de l'agent</i> | Néant | 5 | + 5 |
| <i>Maladie grave ou accident nécessitant la présence d'une tierce personne grands parents, frères sœurs de l'agent.</i> | Néant | 3 | + 3 |
| <i>Garde d'enfant malade jusqu'à 16 ans ou handicapé sans limite d'âge</i> | 6 | 6 | 0 |
| <i>Garde d'enfant malade jusqu'à 16 ans ou handicapé sans limite d'âge si agent assume seul la charge de l'enfant ou si le conjoint est à la recherche d'un emploi</i> | 6 | 11 | + 5 |

Source : Délibération du conseil municipal en date du 14 décembre 2020 révisé par délibération du 20 juin 2022 du règlement intérieur des personnels de la ville de Tarare 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.

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

Annexe n° 2. Bilan financier prévisionnel de l'opération JB MARTIN réalisé par la commune (hors acquisition et aménagement du pôle pour la pratique musicale)

| | Montant HT Ville de Tarare | Montant HT EPORA | Montant HT Total |
|---|-------------------------------|---------------------|---------------------|
| DÉPENSES | | | |
| <i>Acquisition Usine JB Martin</i> | 1 600 000 € | | 6 657 834 € |
| <i>Acquisition métallerie (dont indemnités)</i> | | 2 412 534 € | |
| <i>Acquisition commerce (dont indemnités)</i> | | 507 500 € | |
| <i>Acquisition terrain libéré métallerie / commerce prévisionnel pas encore acquis</i> | 96 000 € | | |
| <i>Frais liés aux acquisitions notaires</i> | 84 800 € | 79 800 € | |
| <i>Études pré-opérationnelles viabilité économique</i> | 89 350 € | 20 000 € | |
| <i>Travaux (dont dépollutions) pour les abords une fois le bâtiment terminé</i> | 1 115 000 € | 535 100 € | |
| <i>Maitrise d'œuvre relatives aux travaux des abords</i> | 57 750 € | 60 000 € | |
| RECETTES | | | |
| <i>Cession Bâtiment JB Martin</i> | 150 000 € | | 2 416 000 € |
| <i>Cession foncier requalifié</i> | | 96 000 € | |
| <i>Cession aménagements recette vente du parking (COR, département, enseignement supérieur)</i> | 720 000 € | | |
| <i>Subvention Fonds friche 2021</i> | 1 450 000 € | | |
| DÉFICIT D'OPÉRATION | | | |
| | 722 900 € | 3 518 934 € | 4 241 834 € |

Annexe n° 3. Déroulement de l'opération JB Martin

Le dossier JB Martin se décompose de la manière suivante :

- l'acquisition de l'ancienne usine JB Martin vacante pour réhabilitation du monument historique puis la cession à un opérateur dans le cadre d'une cession foncière avec charges (procédure de dialogue compétitif préalable à la cession foncière) ;
- la réhabilitation de l'ensemble bâti par un opérateur pour permettre l'accueil d'un centre de formation d'enseignement supérieur privé, un pôle communal pour la pratique musicale, le siège de la communauté d'agglomération, une médiathèque départementale (incluant la médiathèque communale), différents services du département et des bureaux privés. Les différents preneurs de surfaces aménageant ensuite leurs locaux ;
- l'acquisition de la métallerie située à l'arrière de l'ancienne usine JB Martin et du commerce situé en extension du monument historique, avec recyclage foncier de ces tènements (démolition / dépollution) pour aménager les abords de l'usine ;
- l'aménagement du foncier de la métallerie et du commerce pour garantir le fonctionnement du bâtiment réhabilité et l'accroche avec son environnement urbain ;
- l'acquisition en VEFA (vente en l'état futur d'achèvement) et l'aménagement d'un volume dans JB Martin pour l'accueil d'un pôle pour la pratique musicale ;

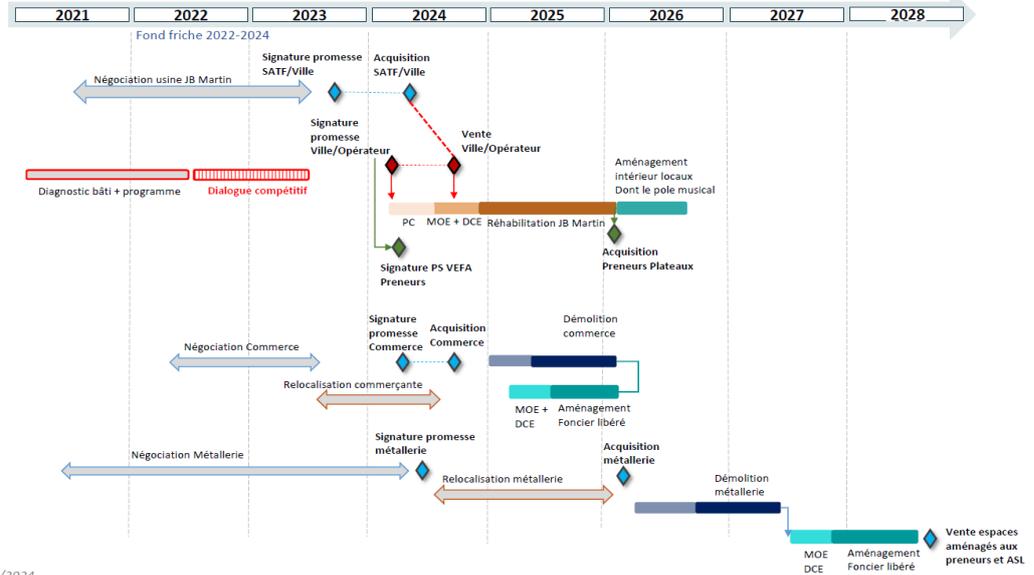
Le projet a bénéficié du fonds friche à hauteur de 1 450 000 € et la commune a signé une convention avec l'État en avril 2022, dans le cadre du plan de relance.

Cette opération de recyclage de friches industrielles se veut donc exemplaire sur le plan de la sobriété foncière, et répond aux objectifs recherchés dans le cadre du plan de relance 2021-2022, qui poursuit des objectifs de maîtrise de l'environnement urbain et de limitation de la consommation d'espaces naturels.

Source : Commune de Tarare.

Le planning prévisionnel de l'opération

RETROPLANNING OPERATION D'ENSEMBLE REQUALIFICATION JB MARTIN ET SES ABORDS



Source : commune



PERIMETRE OPERATION DE REQUALIFICATION JB MARTIN

- Périimètre projet
- Phase 1
- Phase 2

- Usine de moulage JB Martin inscrite à l'inventaire des monuments historique en friche
- Métallerie insérée dans le tissu urbain dense
- Commerce en extension du bâti historique



Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes

124-126 boulevard Vivier Merle

CS 23624

69503 LYON Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr

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