

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE LIMONEST (Métropole de Lyon)

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 29 juillet 2025.

AVANT-PROPOS

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle de la commune de Limonest pour les exercices 2019 et suivants, en veillant à prendre en compte les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre d'ouverture de contrôle du 8 octobre 2024 adressée à M. Max Vincent, ordonnateur sur l'ensemble de la période de contrôle.

L'entretien de fin de contrôle, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, a eu lieu le 9 avril 2025 avec M. Max Vincent, maire de la commune de Limonest.

Lors de sa séance du 29 avril 2025, la chambre a délibéré ses observations provisoires, objet du présent rapport. Celles-ci ont été adressées le 31 mai au maire de la commune. La chambre a arrêté, lors de sa séance du 29 juillet 2025, les observations définitives figurant ci-dessous.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	6
RECOMMANDATIONS.....	9
INTRODUCTION.....	10
1 LA GOUVERNANCE	12
1.1 Le conseil municipal et son fonctionnement.....	12
1.2 Les commissions municipales permanentes.....	12
1.3 L'information des citoyens.....	13
1.4 Le régime des délégations	13
1.4.1 Les délégations du conseil municipal au maire.....	13
1.4.2 Les délégations du maire aux adjoints	14
1.5 Les dépenses liées aux fonctions électives.....	14
1.5.1 Les indemnités de fonction des élus et leurs frais liés aux missions.....	14
1.5.2 Les frais de réception et de restauration.....	15
1.6 L'organisation de la commune	16
1.6.1 L'instabilité du poste de directeur général des services	16
1.6.2 Le collaborateur de cabinet du maire : un contrat à préciser	17
1.6.3 La nécessaire clarification des relations entre la commune et le centre communal d'action sociale (CCAS).....	17
1.7 L'attribution de subventions aux associations.....	18
1.8 Les contributions versées à l'OGEC Saint Martin	19
2 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	20
2.1 Un pilotage fragilisé par la rotation du personnel et des vacances de postes.....	20
2.1.1 Des difficultés de fidélisation des agents communaux	21
2.1.2 L'adoption de lignes directrices de gestion qui restent à parfaire.....	21
2.1.3 La mise en place du comité social territorial.....	21
2.2 Les effectifs de la commune.....	22
2.2.1 Une présentation défaillante des effectifs communaux.....	22
2.2.2 Une augmentation soutenue du nombre d'agents employés	23
2.3 Les éléments de rémunération des agents communaux.....	24
2.3.1 La mise en œuvre complète du RIFSEEP et ses revalorisations successives	24
2.3.2 La nouvelle bonification indiciaire (NBI).....	25
2.3.3 La prime de fin d'année : une prime irrégulière à supprimer.....	25
2.4 Le temps de travail	26
2.4.1 La durée annuelle du travail	26
2.4.2 Les heures supplémentaires et complémentaires	27

2.5 La mutualisation de techniciens informatiques avec des communes environnantes.....	27
3 LE CONSERVATOIRE MUNICIPAL DE LIMONEST	29
3.1 Le processus de municipalisation de l'école de musique et la création d'un conservatoire	29
3.2 L'essor des activités du conservatoire.....	29
3.2.1 Une offre d'enseignements étoffée attirant de plus en plus d'élèves, parmi lesquels une part croissante de limonois.....	29
3.2.2 Le développement des actions d'éducation artistique et culturelle.....	30
3.3 Les incidences budgétaires de la création du conservatoire.....	30
3.3.1 Des recettes dynamisées par le rayonnement du conservatoire, vecteur d'obtention de soutiens financiers	30
3.3.2 Une augmentation sensible des dépenses de personnel	31
4 LA COMMANDE PUBLIQUE	32
4.1 Le pilotage de l'achat et des procédures de marché public	32
4.1.1 Une organisation fragilisée par des départs et une insuffisante structuration.....	33
4.1.2 La gouvernance communale en matière de marchés publics	33
4.1.3 L'obligation de publication des données essentielles partiellement satisfaite.....	33
4.2 La vérification de la computation des seuils et de l'effectivité de la mise en concurrence.....	34
4.2.1 L'examen des achats de faible montant : la nécessité de sécuriser et rationaliser l'usage de la carte « Achats »	34
4.2.2 L'effectivité de la mise en concurrence des achats compris entre 25 000 et 40 000€	34
4.2.3 Le constat d'une irrégularité liée à l'absence de procédure formalisée pour la conclusion du contrat de gestion locative	35
4.3 L'examen d'un panel de procédures de passation de marchés.....	36
4.3.1 Le marché de restauration	36
4.3.2 Le groupement de commandes « Entretien des espaces verts ».....	36
4.3.3 Les marchés publics de l'opération « Maison des familles ».....	37
4.3.4 Les marchés publics pour la création d'un centre de santé	39
5 LE PATRIMOINE IMMOBILIER DE LA COMMUNE.....	40
5.1 Le suivi du patrimoine et la stratégie foncière de la commune.....	40
5.1.1 Un patrimoine aux performances énergétiques d'ores et déjà améliorées.....	40
5.1.2 Une stratégie foncière articulée autour de trois objectifs	40
5.2 Les transactions immobilières	41
5.2.1 Les transactions réalisées dans le cadre de l'opération « Ilot Plancha »	42
5.2.2 Les transactions réalisées pour l'aménagement futur de la Gentil'hordière	43

5.3 Les biens locatifs : une source de revenus conséquents dont les modalités de gestion restent à parfaire	43
6 LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE	45
6.1 L'organisation de la fonction budgétaire et comptable	45
6.2 La gestion budgétaire	45
6.2.1 La structure budgétaire de la commune	45
6.2.2 Le processus d'élaboration du budget	46
6.2.3 L'information budgétaire	47
6.3 La fiabilité des comptes	48
6.3.1 Le rattachement des charges et des produits	48
6.3.2 La gestion patrimoniale et le suivi des immobilisations	49
6.3.3 Les opérations de provisionnement pour risques et pour charges	51
7 LA SITUATION FINANCIÈRE	52
7.1 Des produits d'exploitation dynamiques	52
7.1.1 Une progression de l'ensemble des ressources communales	52
7.1.2 Les ressources fiscales propres	53
7.1.3 Les ressources d'exploitation	55
7.1.4 Les dotations et participations	56
7.2 L'évolution des charges de gestion	56
7.2.1 Une progression des charges soutenue	56
7.2.2 Des charges de personnel en forte augmentation	56
7.2.3 Les charges à caractère général	58
7.2.4 Les subventions de fonctionnement	58
7.2.5 Les autres charges de gestion	58
7.3 L'autofinancement	59
7.4 Les investissements réalisés et leur financement	59
7.5 L'analyse bilantielle	61
7.5.1 L'endettement	61
7.5.2 La trésorerie	61
7.6 Les perspectives à court et moyen terme	62
ANNEXES	64
Annexe n° 1. Glossaire	65
Annexe n° 2. Subventions accordées aux associations (en €)	66
Annexe n° 3. Conservatoire de Limonest - Parcours pédagogique 2024-2025	67
Annexe n° 4. Principales cessions et acquisitions immobilières (2019-2023)	68
Annexe n° 5. Transactions immobilières de la commune de Limonest en centre-bourg (2019-2023)	69
Annexe n° 6. Taux d'exécution budgétaire	72
Annexe n° 7. Fiscalité locale	73

SYNTHÈSE

La chambre a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Limonest pour les exercices 2019 et suivants. Située au nord de la Métropole de Lyon dont elle fait partie, la commune comptait 3 858 habitants lors du recensement de l'Insee de 2021 et a connu une augmentation de sa population de 19 % depuis 2010.

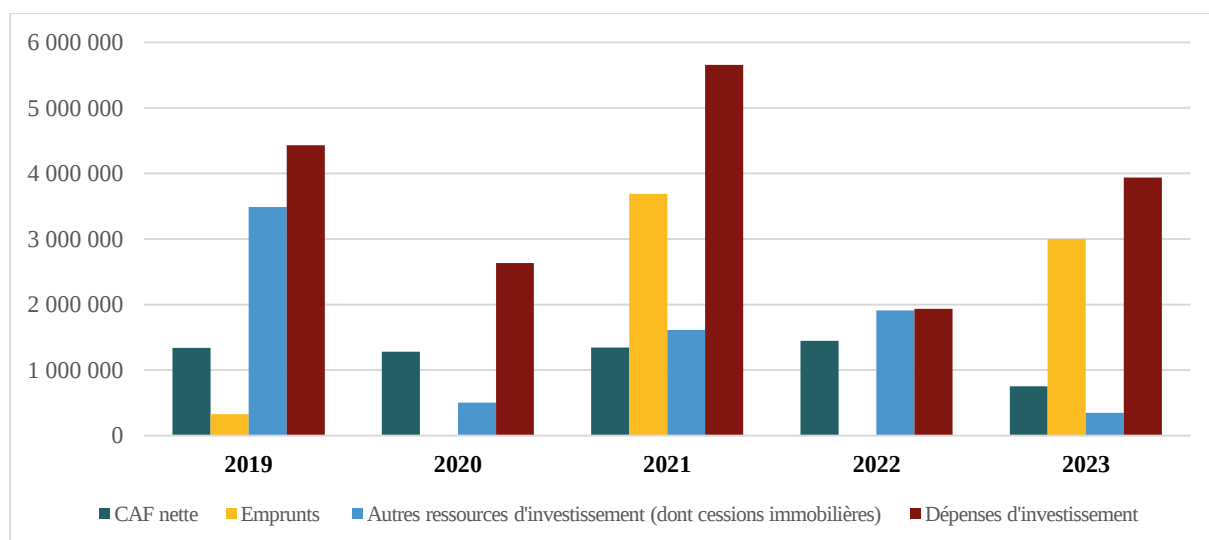
Une situation financière saine

Les produits de gestion de la commune de Limonest atteignaient 8,1 M€ en 2023, en augmentation de près de 25 % pendant la période contrôlée malgré la stabilité des taux d'imposition. Leurs montants largement supérieurs à ceux des communes de la même strate démographique¹, sont la conséquence, d'une part, de bases fiscales dynamiques et, d'autre part, du développement des ressources d'exploitation du patrimoine et des services publics communaux.

La collectivité a réalisé 18 M€ d'investissements entre 2019 et 2023. Elle a fortement investi dans le domaine immobilier afin de disposer des moyens (réserves foncières, etc.) nécessaires aux réaménagements du centre-bourg (espaces de services, logement, etc.). Elle a également engagé des investissements pour moderniser ses bâtiments avec la transformation d'un ancien centre technique municipal en pôle de santé et la construction d'une maison des familles pour remplacer une ancienne salle des fêtes.

Les dépenses d'équipements ont été couvertes à 80 % par le financement propre disponible qui résulte d'une capacité d'autofinancement brute élevée (2 M€ en 2023, soit 25 % des produits de gestion) et d'importants produits de cessions immobilières (5 M€ pendant la période contrôlée).

Graphique n° 1 : Financement des investissements (en €)



Sources : comptes administratifs et financiers – calculs chambre régionale des comptes

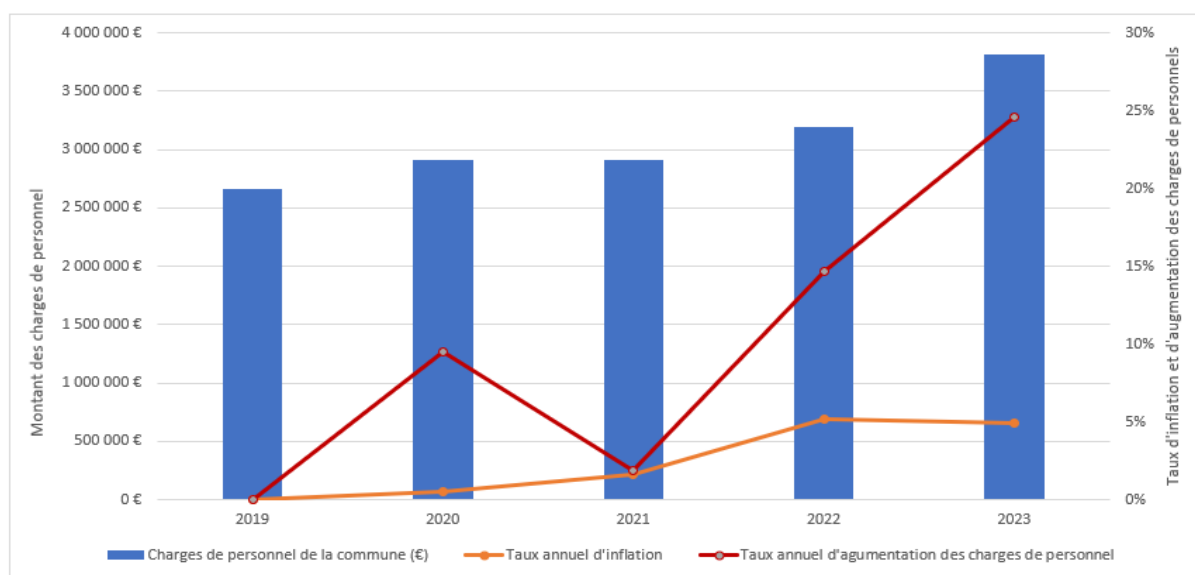
¹ Données de la direction générale des collectivités locales relatives aux communes de 3 500 à moins de 5 000 habitants.

Si l'endettement a progressé de 70 % entre 2019 et 2023 (8,3 M€ en 2023), il demeure maîtrisé puisque la commune pourrait rembourser sa dette en 4,1 ans en y consacrant l'intégralité de son épargne brute annuelle. Ces marges de manœuvre financières devraient lui permettre de poursuivre les investissements en cours pour achever la construction d'une maison des familles dans l'enveloppe financière prévue.

L'impact significatif du développement des équipements et des services sur les charges de gestion communales

Si l'assise financière de la commune demeure solide, le développement des services publics à la population (conservatoire, musée numérique, etc.) et le renforcement de l'offre existante pour l'enfance et la jeunesse ont conduit à une nette progression des charges de personnel (3,8 M€ en 2023 contre 2,7 M€ en 2019). Celles-ci ont augmenté de 40 % depuis 2019, à un rythme largement supérieur à l'inflation et à la hausse constatée dans des communes de la même strate démographique.

Graphique n° 2 : Évolution des charges de personnel



Source : comptes de gestion- données INSEE - calculs chambre régionale des comptes.

La croissance de la masse salariale résulte de la hausse des effectifs communaux (+ 18,9 %) au cours de la période contrôlée, mais découle également pour partie de la difficulté à recruter des agents titulaires de manière pérenne avec un recours accru à des agents contractuels s'avérant plus coûteux pour la commune.

Il lui appartient de mieux assurer le suivi de ses effectifs et d'élaborer une stratégie pluriannuelle de gestion des ressources humaines, en vue d'éviter une trop forte progression des charges de personnel à l'avenir.

Des axes d'amélioration en matière de gouvernance et d'organisation interne

L'analyse de la gouvernance conduit à préconiser plusieurs ajustements. La délégation consentie au maire par le conseil municipal devrait être précisée et le contrat du collaborateur de cabinet devrait être complété pour comporter l'ensemble des informations requises par la réglementation. Les relations entre la commune et le centre communal d'action sociale (CCAS) devraient également être davantage formalisées.

Par ailleurs, une meilleure information des élus devrait être assurée. Les conseillers municipaux devraient recevoir une note de synthèse explicative des délibérations mises à l'ordre du jour avec leurs convocations aux séances du conseil municipal. Ils devraient également disposer de comptes-rendus réguliers de l'exercice de la délégation consentie au maire, de documents budgétaires comportant l'ensemble des annexes prévues par la réglementation et d'un bilan annuel des cessions et acquisitions immobilières. L'information financière fournie par la commune est conséquente, mais reste insuffisante au regard de la réglementation et elle pourrait être améliorée, en particulier pour le rapport d'orientation budgétaire qui devrait comporter des projections pluriannuelles.

L'examen des procédures de marchés publics permet de constater le respect global de la réglementation, hormis pour le contrat de gestion locative des biens immobiliers communaux qui aurait dû faire l'objet d'une procédure formalisée.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. Fournir lors de chaque séance du conseil municipal un compte-rendu exhaustif des décisions prises par le maire sur la base de la délégation que lui a accordée le conseil municipal, qui devra préciser les limites de cette délégation pour respecter l'article L. 2122-22 du CGCT.

Recommandation n° 2. Formaliser les relations entre la commune et le CCAS par l'adoption d'une convention précisant les missions exercées et les modalités de remboursement des rémunérations à la commune.

Recommandation n° 3. Faire figurer dans les annexes budgétaires, conformément à l'article L. 2313-1 du CGCT, les concours attribués aux associations sous forme de subventions et ceux attribués sous forme de prestations en nature en procédant à la valorisation des mises à disposition des équipements communaux.

Recommandation n° 4. Établir un tableau des effectifs comportant le nombre d'emplois budgétaires et leur occupation effective pour renseigner les annexes budgétaires conformément à l'article R. 2313-3 du CGCT et fournir une information fiable aux élus.

Recommandation n° 5. Mettre fin au versement de la prime de fin d'année qui ne relève pas d'un avantage acquis au sens de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984.

Recommandation n° 6. Mettre en place une nomenclature des achats et formaliser des règles pour la conduite des achats.

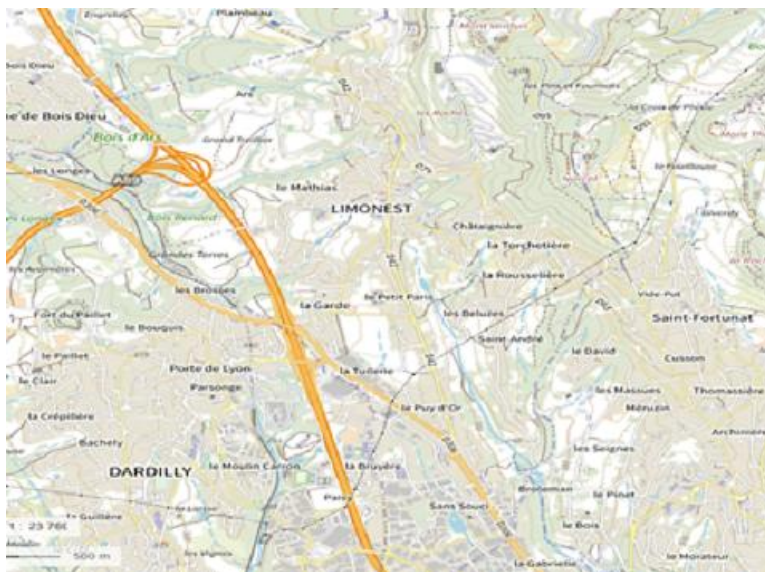
Recommandation n° 7. Sécuriser les modalités d'utilisation de la carte « Achat » en fixant des montants de plafonds de dépenses par fournisseur conformément à la réglementation en vigueur.

Recommandation n° 8. Veiller à la réalité et à la justification des restes à réaliser.

INTRODUCTION

La commune de Limonest se situe au nord-ouest de l'agglomération lyonnaise. Elle s'est développée le long de la route départementale 42, qui constitue l'épine dorsale de son urbanisation. Ces espaces urbanisés sont entourés par un environnement naturel et agricole préservé de l'artificialisation, une partie du territoire communal étant protégé au titre d'un classement en espace naturel agricole périurbain (ENAP).

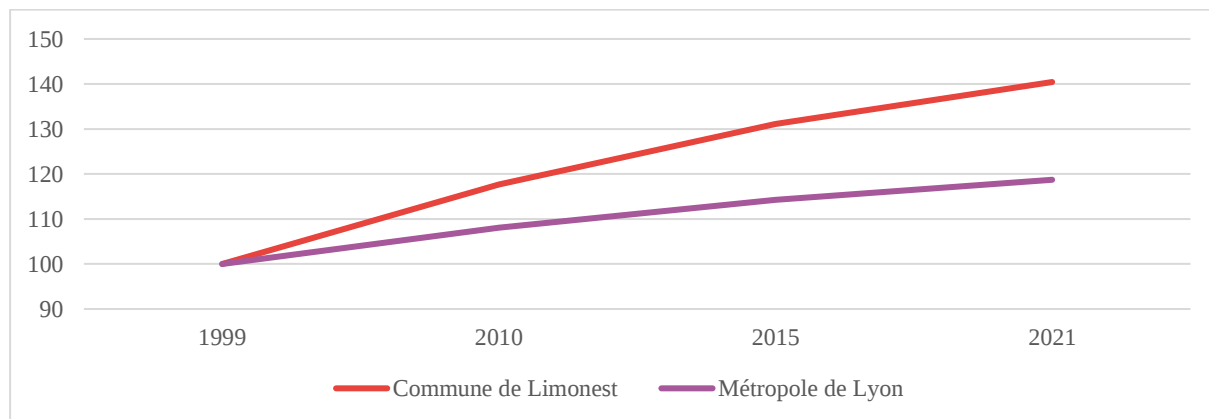
Carte n° 1 : La situation géographique de Limonest



Source : Géoportail

Au 1^{er} janvier 2021, Limonest comptait 3 838 habitants, ce qui la situe parmi les petites communes de la Métropole de Lyon dont elle fait partie depuis sa création (42^{ème} sur 58 communes). La commune a néanmoins connu une croissance démographique de 19 % depuis 2010, soit un rythme de croissance supérieur à celui de la population de la Métropole de Lyon sur la même période, et elle dépasse le seuil réglementaire de 3 500 habitants depuis 2015.

Graphique n° 3 : Évolution de la population de Limonest comparée à la Métropole de Lyon
Indice base 100 en 1999



Source : Données INSEE

L'augmentation de la population trouve essentiellement son origine dans l'arrivée de nouveaux habitants et s'ajoute un solde naturel légèrement positif (+ 0,1 % annuel en moyenne). S'agissant de la répartition par tranches d'âge, la population limonoise présente une physionomie assez proche de celle de la Métropole de Lyon mais avec une part plus marquée d'enfants de 0 à 14 ans et d'habitants ayant entre 45 et 59 ans.

Les données socio-économiques de la commune sont plus favorables que celles de la métropole. Le taux de chômage² se situe à un niveau faible : 5,4 % de la population active de la commune était sans emploi en 2021 contre 9 % à l'échelle de la métropole et 9,1 % au niveau national. Le revenu médian disponible par unité de consommation était de 34 510 € en 2021 alors qu'il est de 23 950 € pour la Métropole de Lyon et de 23 080 € pour la France métropolitaine. Limonest connaît un taux de pauvreté de 7 %, largement inférieur au taux national (14,9 %) et à celui de la métropole (16,9 %). 61 % des limonais sont propriétaires de leur résidence principale contre 43,1 % à l'échelle de la métropole (56,8 % des logements sont des maisons). Pour autant, la commune n'est pas uniquement une commune résidentielle puisque s'y trouvent environ 570 établissements actifs employeurs offrant près de 11 600 postes salariés (80 % de postes salariés dans le secteur « Commerce, transports, services divers », dont 23 % pour le commerce et la réparation automobiles).

Tableau n° 1 : Principales données financières au 31 décembre 2023
(en milliers d'euros).

Recettes de fonctionnement	8 657	Recettes d'investissement	5 838
Dépenses de fonctionnement	7 188	Dépenses d'investissement	5 332
Dont dépenses de personnel	3 976		
Résultat de fonctionnement	1 469	Effectifs*	98,98

Source : compte administratif 2023 de la commune – (*) En équivalent temps plein (ETP)³.

Un unique ordonnateur a été en responsabilité durant la période contrôlée : M. Max Vincent, maire de la commune depuis 1979 et réélu sans discontinuer depuis cette date.

Le contrôle a porté sur les points suivants :

- la gouvernance ;
- la gestion des ressources humaines ;
- le conservatoire municipal ;
- la commande publique ;
- la gestion du patrimoine immobilier de la commune ;
- la gestion budgétaire et comptable ;
- la situation financière de la commune.

² Taux de chômage au sens du recensement INSEE.

³ Equivalent temps plein : effectif physique corrigé de la quotité de temps travaillée.

1 LA GOUVERNANCE

1.1 Le conseil municipal et son fonctionnement

Le conseil municipal de Limonest comprend 27 membres, nombre conforme à l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Lors de son installation, le 28 mai 2020, il a été donné lecture de la charte de l' élu en séance⁴ et le conseil municipal s'est doté d'un règlement intérieur. Ce dernier a été modifié⁵ pour compléter l'article 25 relatif au bulletin d'information générale et au site internet de la commune afin d'y inclure des précisions relatives aux espaces d'expression de l'opposition. Une seconde modification est intervenue, par délibération du 22 septembre 2022, pour prévoir la rédaction du procès-verbal devant se substituer au compte-rendu⁶ de séance. Six conseillers municipaux élus en 2020 ont démissionné en cours de mandat et ils ont été remplacés par les suivants de listes.

Au cours de la période de contrôle, le conseil municipal s'est réuni en moyenne six à douze fois par an, soit au moins une fois par trimestre conformément à l'article L. 2121-7 du CGCT.

L'examen d'un échantillon de convocations adressées aux conseillers municipaux démontre le respect du délai de cinq jours francs fixé par l'article L. 2121-12 du CGCT. En revanche, la convocation n'est pas accompagnée de la note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération, pourtant prévue à l'article L. 2121-12 du CGCT. La chambre invite la commune à remédier à cette carence pour assurer la bonne information des élus et à sécuriser les délibérations adoptées. En réponse aux observations provisoires, la commune a précisé que les projets de délibérations comportaient, chacun en leur sein, une information individualisée et complète mais la chambre invite néanmoins la commune à réaliser des notes explicatives de synthèse formalisées, ainsi que le prévoit le CGCT.

1.2 Les commissions municipales permanentes

En application de l'article L. 2121-22 du CGCT, la commune s'est dotée de neuf commissions municipales par une délibération du 1^{er} juillet 2020 et leur composition a été régulièrement mise à jour⁷. La composition des commissions, comportant chacune six membres, respecte le principe d'expression pluraliste puisque des élus de l'opposition en sont membres. La commission des finances comprend, pour sa part, l'ensemble des élus.

Toutefois, il existe une discordance entre le nombre de commissions créées par le conseil municipal et le nombre de commissions mentionné dans le règlement intérieur puisque celui-ci ne mentionne pas la commission des finances. Cette discordance devra être corrigée pour que le règlement intérieur voté par le conseil municipal reflète le nombre réel de commissions créées. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a précisé que le règlement intérieur allait être mis à jour pour intégrer la commission des finances dont l'omission relevait d'une simple erreur matérielle.

⁴ Article L. 2121-7 du CGCT.

⁵ Délibération du 17 septembre 2020.

⁶ Suite à la modification de l'article L. 2121-15 du CGCT par l'ordonnance du 7 octobre 2021.

⁷ Par une délibération du 22 septembre 2022, la commission « Cadre de vie : bâtiments, voirie, assainissement, nettoyage et éclairage public » a été supprimée réduisant le nombre total de commission à huit.

Les commissions sont chargées d'instruire les questions soumises par le maire ou par l'administration et de rendre des avis. Leurs réunions font l'objet de comptes-rendus détaillés, annexés aux procès-verbaux du conseil municipal, où sont présentés les travaux menés et les éventuels avis rendus. Cependant, il n'apparaît pas que la commission des finances se soit réunie, hormis à la fin d'année 2024⁸, alors qu'elle a été instituée par la délibération du 1^{er} juillet 2020. Aux termes de l'article L. 2121-22 du CGCT, repris à l'article 6.3 du règlement intérieur, cette commission aurait dû être réunie dans les huit jours suivant sa nomination ou dans un plus bref délai à la demande d'une majorité des membres. Si le règlement intérieur adopté par le conseil municipal ne fixe aucune obligation de consultation des commissions avant l'adoption de délibérations, la réunion de la commission des finances apparaît comme une bonne pratique à systématiser.

1.3 L'information des citoyens

Les comptes rendus des séances du conseil municipal sont mis en ligne sur le site internet de la commune pour assurer une information des administrés, conformément à l'article L. 2125-15 du CGCT. À compter du 1^{er} juillet 2022, le compte-rendu de séance est supprimé au profit du seul procès-verbal⁹ qui doit comporter des informations nouvelles et précises¹⁰. La commune a substitué aux comptes-rendus les procès-verbaux désormais requis.

1.4 Le régime des délégations

1.4.1 Les délégations du conseil municipal au maire

Par délibération du 28 mai 2020, le conseil municipal a délégué au maire la quasi-totalité des attributions prévues à l'article L. 2122-22 du CGCT, à l'exception des admissions en non-valeur et des autorisations relatives aux mandats spéciaux accordés à des membres du conseil municipal. La chambre constate que cette délégation devra être précisée sur plusieurs points pour respecter les dispositions précitées. En effet :

- le conseil municipal doit déterminer les conditions dans lesquelles le maire peut exercer, au nom de la commune, le droit de priorité défini aux articles L. 240-1 et suivants du code de l'urbanisme.
- aucune condition n'a été fixée s'agissant de l'exercice du droit de préemption et du règlement des conséquences dommageables des accidents dans lesquels sont impliqués des véhicules municipaux.
- le conseil municipal n'a pas fixé de montant précis à la délégation pour les décisions de préparation, passation, exécution et règlement des marchés et accords-cadres, la délégation prévoyant seulement que les crédits soient inscrits au budget. Or, si la fixation d'une limite n'est pas obligatoire, elle relève de la bonne gestion.

⁸ Procès-verbal du conseil municipal du 19 décembre 2024.

⁹ Ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021 portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements.

¹⁰ La date et l'heure de la séance, les noms du président, des membres de l'assemblée délibérante présents ou représentés, et du ou des secrétaires de séance, le quorum, l'ordre du jour de la séance, les délibérations adoptées et les rapports au vu desquels elles ont été adoptées, les demandes de scrutin particulier, le résultat des scrutins précisant, pour les scrutins publics, le nom des votants et le sens de leur vote et la teneur des discussions au cours de la séance, qui s'entend comme le résumé des opinions exprimées sur chaque point porté à l'ordre du jour.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'engage à revoir la rédaction de la délibération de délégation afin de mieux encadrer ses contours, dans un souci de transparence et de bonne gestion.

Les décisions prises par le maire au titre des délégations ne font pas régulièrement l'objet du compte-rendu au conseil municipal prévu par l'article L. 2122-23 du CGCT. Les procès-verbaux permettent de constater que cette obligation n'a pas été accomplie à chaque séance avec, au contraire, des bilans couvrant parfois des périodes étendues¹¹. De surcroît, l'ensemble des champs de la délégation consentie au maire n'apparaît pas être couvert. La chambre recommande donc à ce que le conseil municipal bénéficie, à chacune de ses séances, de comptes-rendus exhaustifs. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à présenter, lors de chaque réunion du conseil municipal, un rapport détaillé des décisions prises dans le cadre de sa délégation.

Recommandation n° 1. Fournir lors de chaque séance du conseil municipal un compte-rendu exhaustif des décisions prises par le maire sur la base de la délégation que lui a accordée le conseil municipal, qui devra préciser les limites de cette délégation pour respecter l'article L. 2122-22 du CGCT.

1.4.2 Les délégations du maire aux adjoints

Lors de sa séance d'installation du 28 mai 2020, le conseil municipal a procédé à l'élection du maire et de six adjoints, nombre inférieur au plafond de 30 % de l'effectif total du conseil municipal prévu à l'article L. 2122-2 du CGCT. Le maire a accordé des délégations de fonction aux six adjoints dans leurs domaines de compétences qui n'appellent pas d'observations particulières.

S'agissant des délégations accordées à quatre conseillers délégués, elles portent sur des domaines qui ne sont pas toujours distincts de ceux dont disposent les adjoints, ce qui nécessiterait de fixer un ordre de priorité. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'engage à formaliser davantage l'articulation entre les différentes délégations, notamment en précisant les priorités d'intervention en cas de compétences partagées. Enfin, le maire a accordé, par arrêtés du 2 octobre 2020, une délégation portant sur l'exercice des fonctions d'officier d'état civil à quatre conseillers municipaux et à plusieurs agents titulaires de la commune.

1.5 Les dépenses liées aux fonctions électives

1.5.1 Les indemnités de fonction des élus et leurs frais liés aux missions

Les fonctions d'élu local sont exercées à titre gratuit¹² mais les élus peuvent percevoir des indemnités de fonction dont le montant est déterminé par les articles L. 2123- 20 et suivants du CGCT selon la strate démographique de la commune. Ces indemnités peuvent, le cas échéant, être majorées selon la situation particulière de la commune.

¹¹ C'est notamment le cas du conseil municipal du 20 décembre 2022 où a été présentée la liste des décisions prises en vertu des délégations depuis le 7 décembre 2021, soit un compte-rendu annuel alors que celui-ci devrait être au moins trimestriel.

¹² Article L. 2123-17 du CGCT.

Par délibération du 28 mai 2020, le conseil municipal a fixé les indemnités de fonctions du maire et des six adjoints en retenant des taux inférieurs à ceux correspondant à la strate de la commune de Limonest (49 % pour le maire et 19,67 % pour les adjoints). Par délibération du 1^{er} juillet 2020, le conseil municipal a voté une majoration de 15 % des indemnités au titre de la qualité d'ancien chef-lieu de canton de la commune. Par ailleurs, les quatre conseillers délégués bénéficient d'une indemnité d'un taux de 5 % de l'indice brut terminal de la fonction publique, également majorée de 15 %. Le montant total des indemnités des élus est conforme au plafond autorisé.

Tableau n° 2 : Montant brut annuel des indemnités des élus

En €	Taux	Indemnité annuelle de fonction	Majoration 15 %	Montant annuel voté	Total communal	Plafond annuel maximum autorisé
Maire	49 %	22 869	3 430	26 300	26300	29521
Adjoint	19,67 %	9 179	1 377	10 556	63 335	70 849
Conseiller délégué	5 %	2 333	350	2 684	10 735	Non concerné
Total					100 370	100 370

Source : délibération du 1^{er} juillet 2020 et CGCT (valeur de l'indice majoré 2020)

L'un des conseillers délégués n'a plus perçu d'indemnité après août 2022. La commune a indiqué que ce conseiller délégué avait cessé ses fonctions et siégeait dorénavant comme simple conseiller municipal. Il appartiendra cependant au maire d'abroger les arrêtés par lesquels ce conseiller avait été délégué pour remplir certaines fonctions.

Enfin, s'agissant des frais de mission des élus, ils représentent des montants limités, en moyenne moins de 900€ par an au total. Lorsqu'ils en bénéficient, les élus ont préalablement reçu, par délibération du conseil municipal, un mandat spécial autorisant l'exercice de missions spécifiques et prévoyant la prise en charge des frais afférents. Une délibération du 17 septembre 2020 a également précisé les modalités de remboursements des frais engagés lors de ces missions.

1.5.2 Les frais de réception et de restauration

Selon l'instruction budgétaire et comptable M 14, les dépenses engagées à l'occasion des fêtes ou cérémonies nationales et locales sont imputées au compte 6232 « Fêtes et cérémonies ». Les frais de réceptions (organisés hors du cadre de ces fêtes et cérémonies) au compte 6257¹³. Les frais de réception ont pour objet de couvrir des dépenses en lien avec les intérêts de la commune et la dépense publique n'est régulière que si elle vise à répondre à un intérêt public local. Les justificatifs des frais doivent mentionner le nom, la qualité des convives et l'objet de la réunion ou, a minima, une attestation de l'organisateur de la réception indiquant son objet¹⁴ pour permettre d'apprécier l'intérêt public local de la dépense.

Tableau n° 3 : Frais de réception et de restauration

En €	2019	2020	2021	2022	2023
6232 Fêtes et cérémonies	31 064	26 231	22 743	23 701	10 876

¹³ À compter de 2023 avec la nomenclature M57, ces frais doivent être imputés au compte 6234.

¹⁴ CE 23 décembre 2015, Commune de Bulgnéville, n° 376324

En €	2019	2020	2021	2022	2023
6257 Frais de réception	11 556	3 167	14 862	29 312	22 256

Source : comptes de gestion - calculs chambre régionale des comptes

Le contrôle d'un échantillon de dépenses imputées aux comptes « Fêtes et cérémonies » et « Frais de réception » fait apparaître que certaines dépenses, comme celles relatives aux vœux du maire ont été imputées, en 2020, au compte « Fêtes et cérémonies » alors qu'elles relevaient de « Frais de réception » et s'agissant de l'exercice 2019, certaines dépenses afférentes aux vœux ont été imputées à tort au compte 60623 « Alimentation ». En réponse aux observations provisoires, la commune s'est engagée à parfaire l'application des règles d'imputation comptable, notamment en mettant à jour le guide interne des imputations.

Par ailleurs, il a été constaté que tous les éléments requis à l'appui des factures accompagnant les mandats des comptes 6232 et 6257 n'étaient pas toujours présents, notamment la mention des noms, qualité des convives et l'objet de la réunion. La chambre invite la commune à systématiser la production des justificatifs permettant de justifier l'intérêt public local des dépenses de réception et de restauration, ce à quoi la commune s'est engagée en réponse aux observations provisoires.

1.6 L'organisation de la commune

1.6.1 L'instabilité du poste de directeur général des services

La période contrôlée a été marquée par des changements successifs de directeur général des services (DGS), avant que cet emploi ne devienne durablement vacant en 2024. Un premier DGS, attaché principal, a fait valoir ses droits à la retraite en mai 2020. La prise de fonctions du deuxième est intervenue lors de la crise sanitaire et il a quitté ses fonctions en fin d'année 2021 pour rejoindre une autre collectivité en raison de l'évolution de sa situation personnelle. Enfin, un troisième DGS¹⁵, recruté à compter de janvier 2022, a quitté la commune à la fin de l'année 2023 pour rejoindre une autre collectivité. Malgré la publication d'une offre d'emploi, le poste n'a pas été pourvu et la vacance s'avère durable.

Cette instabilité a fragilisé les services, même si les conséquences ont été atténuées par une implication forte et quotidienne du maire qui se voit néanmoins désormais privé d'une expertise technique précieuse. L'absence durable de DGS suscite aussi des interrogations en cas d'empêchement ou d'absence du maire et, indépendamment de cette éventualité, il n'apparaît pas que le maire ait fait usage de la faculté qu'il tient de l'article L. 2122-19 du CGCT de donner délégation de signature aux directeur général des services, directeurs généraux adjoints ou à des responsables de services qui apparaissent dépourvus de toute possibilité d'engager des dépenses. Il serait de bonne gouvernance que de telles délégations soient prises pour éviter une centralisation excessive de la gestion de la commune.

En réponse aux observations provisoires, la commune souligne que la continuité de la gestion municipale a été garantie par la mobilisation des directeurs généraux adjoints assurant

¹⁵ Par délibération du 25 novembre 2021, le tableau des emplois a été modifié à compter du 1^{er} décembre 2021 : suppression de l'emploi fonctionnel et création d'un poste d'attaché principal pour l'emploi de DGS.

la coordination des services et le suivi opérationnel des dossiers en lien direct avec le maire et, en cas d'empêchement du maire, avec les élus référents.

1.6.2 Le collaborateur de cabinet du maire : un contrat à préciser

Par une délibération du 28 mai 2020, le conseil municipal a autorisé la création d'un emploi de collaborateur de cabinet, recruté à compter du 24 août 2020. La chambre relève que ni la délibération du 28 mai 2020, ni le contrat à durée déterminée ne précisent les fonctions exercées par le collaborateur de cabinet, ainsi que l'exige le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 (ces fonctions étaient bien précisées dans la délibération du 29 novembre 2018 par laquelle le conseil municipal avait autorisé le recrutement d'un précédent collaborateur). Le contrat fixe la rémunération à l'indice brut 611 mais ne précise pas le grade administratif de référence servant à la déterminer. La chambre invite donc la commune à modifier le contrat du collaborateur de cabinet pour y faire figurer les fonctions exercées et l'emploi de référence servant à fixer sa rémunération¹⁶.

Le collaborateur de cabinet est désigné comme responsable du service « Communication » sur l'organigramme des services. Or, il résulte de l'article 2 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 et de l'article L. 333-10 du code général de la fonction publique (CGFP) que le DGS doit diriger l'ensemble des services de la commune et en coordonner l'organisation, sous l'autorité du maire, à l'exception de l'action des seuls collaborateurs de cabinet. Le placement du service « Communication » sous l'autorité hiérarchique du collaborateur de cabinet est donc irrégulier et pourrait conduire à la requalification des agents de ce service en emplois de cabinet. Pourtant, il ressort du contrôle de la chambre que les liens entre les deux agents du service et le collaborateur de cabinet sont des liens fonctionnels et non hiérarchiques, le directeur ne procédant pas à leur évaluation. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a clarifié l'organigramme en procédant au rattachement hiérarchique du service communication à la direction générale des services.

1.6.3 La nécessaire clarification des relations entre la commune et le centre communal d'action sociale (CCAS)

L'organigramme de 2023 permet de constater la participation de certains agents communaux, bien que placés sous l'autorité du DGS, à la gestion du CCAS. Or, dans les communes de 1 500 habitants et plus, le CCAS est un établissement public administratif communal doté de la personnalité morale, distinct de la commune¹⁷, qui dispose d'un conseil d'administration, d'un budget autonome, de biens et de personnel propre. Le CCAS ne peut relever de l'autorité hiérarchique du DGS mais de l'autorité hiérarchique du maire qui préside le conseil d'administration du CCAS.

Au cours de la période de contrôle, la commune a procédé à la modification de l'organigramme des services pour prendre en compte l'autonomie juridique du CCAS. En revanche, si la distinction juridique des deux entités n'interdit pas de développer des mutualisations, elles doivent être formalisées par des conventions précisant l'étendue des missions des agents concernés et les modalités de remboursement des rémunérations. La

¹⁶ Même si le traitement du collaborateur de cabinet est conforme aux obligations réglementaires puisqu'inférieur au plafond de 90 % de l'indice terminal du grade d'attaché territorial, les primes versées respectant aussi ce plafond de 90 %.

¹⁷ Article L. 123-4 du code de l'action sociale et des familles.

chambre recommande donc à la commune de formaliser ses relations avec le CCAS par une convention. En réponse aux observations provisoires, la commune a indiqué que cette convention, fixant les missions confiées à l'agent communal mis à disposition du CCAS et les modalités de remboursement des salaires, a été proposée à l'approbation du conseil municipal de juillet 2025.

Recommandation n° 2. Formaliser les relations entre la commune et le CCAS par l'adoption d'une convention précisant les missions exercées et les modalités de remboursement des rémunérations à la commune.

1.7 L'attribution de subventions aux associations

Les demandes sont instruites par la commune à partir de dossiers devant comporter un certain nombre de justificatifs¹⁸ et la commune se conforme à l'obligation de demander aux associations de signer le contrat d'engagement républicain formalisant sept engagements¹⁹. La commune entend soutenir, par ses subventions, les actions présentant un intérêt local et s'inscrivant dans les priorités communales. Si des critères d'attribution ont été exposés lors du conseil municipal du 25 février 2021, ces règles²⁰ pourraient être mieux formalisées. Les subventions aux associations sont, pour l'essentiel, votées lors de la séance d'examen du budget primitif. Lors de ce vote, le conseil municipal est préalablement informé de la situation des élus membres d'associations demandant des subventions et ces derniers ne participent ni aux débats, ni aux votes conformément à l'article L. 2131-11 du CGCT. À cet égard, le conseil municipal a désigné, par délibération du 29 juin 2023, un référent déontologue²¹ pour les élus de la commune²².

Entre 2019 et 2023, la commune a versé entre 192 000 et 95 000 € de subventions par an à des associations (annexe n° 2). Cette diminution résulte de la fin de la subvention allouée à l'école de musique associative dont les activités ont été reprises par le conservatoire municipal. Hors variation de périmètre, le montant des subventions aux associations est resté stable.

En revanche, la commune n'a pas renseigné l'annexe B1-7 du compte administratif relatif au montant des subventions accordées aux associations en 2019, 2020 et 2022 alors que l'article L. 2313-1 du CGCT prévoit que le compte administratif doit comporter la liste des concours attribués sous forme de subventions ou prestations en nature. S'agissant des prestations en nature accordées aux associations, la commune n'a jamais procédé à la valorisation des mises à disposition d'équipements communaux aux associations et ni renseigné

¹⁸ Prévus par le formulaire Cerfa 12156*06 (Statuts, rapport annuel, descriptif des actions menées l'année précédente, PV d'approbation des comptes, budget prévisionnel de l'association...).

¹⁹ Loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République : respecter les principes de liberté, d'égalité et de fraternité, de dignité humaine et les symboles de la République, ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République et s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public.

²⁰ Nombre de licenciés et de bénévoles et part de limonois parmi eux, rayonnement de l'association, nombre d'événements, rôle éducatif des actions, statut professionnel ou semi-professionnel de l'association.

²¹ Référent déontologue du centre de gestion 69, d'ores et déjà référent déontologue des agents communaux.

²² Article L. 1111-1-1 du CGCT : « Tout élu local peut consulter un référent déontologue chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des principes déontologiques consacrés dans la présente charte. ».

en conséquence les annexes budgétaires sur ce point. La chambre lui recommande d'inclure au plus tôt ces données à partir des démarches récemment engagées²³.

Enfin, conformément à la réglementation²⁴, la commune a conclu deux conventions triennales (2018-2021 et 2021-2024) avec l'association Football Club Limonest Dardilly Saint Didier au Mont d'Or, laquelle reçoit annuellement une subvention supérieure à 23 000 €, qui définissent l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée ainsi que les obligations incombant à l'association sportive.

Recommandation n° 3. Faire figurer dans les annexes budgétaires, conformément à l'article L. 2313-1 du CGCT, les concours attribués aux associations sous forme de subventions et ceux attribués sous forme de prestations en nature en procédant à la valorisation des mises à disposition des équipements communaux.

1.8 Les contributions versées à l'OGEC Saint Martin

La commune verse annuellement une contribution obligatoire à l'école Saint Martin, école privée sous contrat d'association. Le conseil municipal vote chaque année une délibération par laquelle est fixé le montant de la participation forfaitaire au fonctionnement de l'école Saint Martin sur la base du coût moyen d'un élève scolarisé à l'école publique de Limonest et du nombre d'élèves domiciliés à Limonest scolarisés à l'école Saint Martin à la rentrée de l'année scolaire²⁵.

Une convention annuelle est également conclue entre la commune et l'organisme de gestion de l'enseignement catholique (OGEC) Saint Martin, prévoyant les versements de la participation en trois tiers et les obligations réciproques des parties.

Tableau n° 4 : La participation de la commune à l'OGEC Saint Martin

En €	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
<i>Coût par élève d'élémentaire</i>	436 €	416 €	416 €	342 €
<i>Nombre d'élèves</i>	74	86	86	86
Participation élémentaire	26 116 €	35 808 €	35 808 €	29 442 €
<i>Coût par élève de maternelle</i>	1 667 €	2 093 €	2 068 €	1 381 €
<i>Nombre d'élèves</i>	47	48	42	42
Participation maternelle	78 349 €	100 174 €	86 870 €	58 021 €
Participation totale	104 465 €	135 982 €	122 678 €	87 463 €

Source : délibérations de la commune.

Les règles de détermination du montant des contributions aux établissements d'enseignement privés sont définies à l'article L. 442-5-1 du code de l'éducation qui fixe le principe de parité entre l'enseignement privé et l'enseignement public et ces règles sont

²³ Suite à des demandes récurrentes en conseil municipal, les coûts unitaires des équipements communaux (valeur locative du local, fluides, coûts d'entretien) ont été calculés et présentés au conseil municipal de décembre 2024.

²⁴ Décret n° 2004-495 du 6 juin 2001 relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques.

²⁵ À compter de la rentrée scolaire de septembre 2019, l'abaissement de l'obligation scolaire à trois ans rend obligatoire pour les communes le fonctionnement et l'entretien des écoles maternelles privées sous contrat.

précisées par la circulaire du 15 février 2012²⁶. La participation financière communale doit être calculée par référence au coût moyen annuel d'un élève scolarisé dans ses écoles publiques et ne peut lui être supérieure²⁷. Le forfait d'externat comprend les dépenses matérielles d'équipements des classes, hors dépenses d'investissement et hors dépenses périscolaires.

Au cours de l'année 2023, l'OGEC Saint-Martin a contesté le montant de la participation communale et demandé la réévaluation du forfait communal pour les années scolaires 2019 à 2020. En l'absence de suite favorable et après saisine de la préfète du Rhône, l'OGEC a introduit un recours devant le tribunal administratif tendant à obtenir le paiement d'une indemnité compensatrice, affaire actuellement pendante. Enfin, en l'absence de signature par l'OGEC de la convention prévoyant notamment la communication d'un bilan financier, la commune a décidé de ne pas verser le solde de la participation annuelle 2022-2023 (soit 29 154,90€) et, dans l'attente de la signature de la convention, de constituer une provision.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le conseil municipal devrait veiller à préciser le périmètre de la délégation consentie au maire et l'exercice de cette délégation devrait faire l'objet d'un compte rendu à chaque conseil municipal. Une meilleure information des élus doit également être assurée par l'envoi d'une note de synthèse avec leur convocation.

L'organisation interne de la commune a été affectée par les changements de directeur général des services puis par la vacance de ce poste qui fragilise l'administration communale caractérisée par une forte centralisation. Une marge de progression a été identifiée concernant les subventions aux associations pour lesquelles la commune devrait assurer la valorisation des équipements mis à disposition pour renseigner de manière exhaustive les documents budgétaires.

2 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

2.1 Un pilotage fragilisé par la rotation du personnel et des vacances de postes

Le service chargé des ressources humaines (RH) dispose d'un effectif théorique de trois²⁸ ETP. Ce service a connu des difficultés importantes : en l'absence de personnel en 2019, le centre de gestion du Rhône (CDG69) est intervenu pour assurer le traitement de la paie et un seul agent contractuel occupait le service en 2020, 2021 et 2023. Le sous dimensionnement et le caractère très instable des effectifs ont durablement fragilisé le pilotage des ressources humaines, nonobstant des réalisations comme l'adoption de lignes directrices de gestion (LDG) et la mise en œuvre du comité social territorial.

²⁶ Circulaire portant « Règles de prise en charge par les communes des dépenses de fonctionnement des écoles privées sous contrat ».

²⁷ Article R. 442-47 du code de l'éducation.

²⁸ Un rédacteur à 100 % (veille juridique et conduite des projets), une assistante à 80 % (gestion administrative des personnels) et une gestionnaire de paie à 40 %.

2.1.1 Des difficultés de fidélisation des agents communaux

Au cours de la période contrôlée, la commune a été confrontée à une forte rotation de ses personnels : parmi les 113 agents qu'elle employait en décembre 2024, seuls 19 agents faisaient partie des effectifs en janvier 2019. Cette situation, qui témoigne de difficultés pour la commune à fidéliser ses agents, s'est accompagnée de difficultés de recrutement, principalement pour les agents titulaires et la commune a été contrainte de recourir davantage aux contractuels.

S'agissant des recrutements opérés par voie contractuelle, il a été constaté des erreurs dans la rédaction des contrats : par exemple, les premiers contrats des techniciens informatiques mentionnent un recrutement pour l'ouverture du centre de loisirs municipal et comportent des discordances sur le fondement juridique du recrutement (mentions simultanées et contradictoires des articles 3-2 et 3-1 1^o de la loi du 26 janvier 1984). Compte tenu des risques qui peuvent découler de ces approximations, la commune est invitée à sécuriser la rédaction de ses contrats. En réponse aux observations provisoires, la commune souligne avoir récemment renforcé le service en charge des ressources humaines et avoir mis en place des procédures de relecture et de validation juridique des contrats.

2.1.2 L'adoption de lignes directrices de gestion qui restent à parfaire

Par arrêté du 2 septembre 2021, la commune a adopté ses lignes directrices de gestion (LDG)²⁹ qui abordent les deux enjeux suivants :

- la promotion interne via un changement de cadre d'emploi (promotion vers une catégorie supérieure) où la commune renvoie aux orientations définies par le centre de gestion auquel elle est affiliée;
- la valorisation des parcours professionnels où la commune a défini des mesures d'accompagnement pour la préparation des concours et examens, des critères pour la nomination après réussite au concours et des mesures favorisant l'accès à des fonctions supérieures³⁰.

En revanche, elle n'a pas investi le champ de la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines pourtant prévue par les LDG. Ce volet vise à identifier les besoins futurs en effectifs et en compétences (en fonction des projets programmés), les mouvements de personnels prévisibles (retraites, fins de contrats, projets de mutation) et à définir en conséquence des orientations pluriannuelles de formation, de recrutement et de rémunération. La commune est invitée à construire cette stratégie pour répondre à la rotation du personnel et aux difficultés à recruter des agents titulaires mais également pour définir le dimensionnement approprié de ses effectifs au regard de leur augmentation sensible.

2.1.3 La mise en place du comité social territorial

Suite aux élections des représentants du personnel de décembre 2022 et conformément à l'article L. 251-5 du CGFP, la commune a institué le comité social territorial (CST) par une délibération du 30 juin 2022. Celui-ci s'est réuni plus de deux fois par an et il a émis des avis sur

²⁹ Les LDG ont été instituées par la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 dont le décret n°2019-1265 du 29 novembre 2019 précise le périmètre.

³⁰ Proposition à l'avancement de 50 % des effectifs promouvables sous réserve d'une valeur professionnelle satisfaisante (22 agents ont bénéficié d'un changement de grade et 6 titularisations ont été dénombrées de 2019 à 2024).

les projets relatifs au fonctionnement et à l'organisation des services, sur les orientations stratégiques en matière de politique indemnitaire et sur les règles relatives au temps de travail. Cependant, tous les champs de consultation prévus par l'article 54 du décret du 10 mai 2021 n'ont pas été abordés, notamment la consultation sur le rapport social unique (RSU) pour lequel la mise en ligne³¹ n'a pas été effectuée. La chambre invite donc la commune à respecter cette obligation.

2.2 Les effectifs de la commune

2.2.1 Une présentation défailante des effectifs communaux

L'examen des documents établis par la commune permet de constater que la commune peine à donner une image claire de ses effectifs. Il existe en effet des incohérences entre les différents documents, lorsque ceux-ci sont renseignés :

- s'agissant de l'année 2019, l'état du personnel, obligatoirement annexé au compte administratif, indique 68,28 emplois budgétaires et 67,78 ETP alors que la commune a produit un état de ses effectifs, issu de son logiciel de paye, mentionnant des chiffres différents, notamment un total d'équivalents-temps plein travaillé (ETPT)³² de 84,6. Les mêmes discordances sont constatées pour les exercices 2021 et 2022.
- s'agissant de l'année 2020 et de l'année 2023, les annexes devant présenter l'état du personnel au compte administratif ne comportent aucune information.

La commune n'est pas en mesure de fournir une information fiable sur ses effectifs et surtout, les annexes des comptes administratifs ne donnent aucune information aux élus ou des informations erronées. Or, les instructions budgétaires et comptables M14 et M57 prévoient que chaque document budgétaire annuel est accompagné d'un état retraçant les effectifs selon leur filière, leur catégorie et leur statut. La bonne information de l'assemblée délibérante ne peut reposer sur la présentation des dépenses de personnel sans qu'elles soient reliées à l'état réel des effectifs.

En réponse aux observations provisoires, la commune fait valoir que le tableau des effectifs, comportant les emplois budgétaires ouverts et leur occupation effective, est régulièrement mis à jour et présenté en conseil municipal, ce qui assure la transparence des données relatives aux ressources humaines communales. Toutefois, la circonstance que le conseil municipal crée et modifie par délibération les emplois de la collectivité, conformément à l'article L. 2313-1 du CGCT, et les difficultés techniques évoquées pour agréger les données sur les ressources humaines à partir de différents outils demeurent sans incidence sur l'obligation de renseigner de manière fiable et exhaustive l'annexe IV B9 relative à l'état du personnel devant être présentée à l'assemblée délibérante lors du vote du budget et du compte administratif. La chambre recommande donc à la commune de remédier à ces irrégularités en renseignant les annexes budgétaires conformément à l'article R. 2313-3 du CGCT.

³¹ Le décret du 30 novembre 2020 prévoit qu'il doit être rendu public sur le site Internet communal dans un délai de 60 jours après présentation au CST.

³² Les équivalents temps plein travaillés (ETPT) correspondent aux effectifs présents à une date donnée, corrigés de leur quotient de travail (temps partiel, notamment), et prennent en compte la durée de la période de travail des agents sur l'année civile, en fonction des arrivées et des départs.

Recommandation n° 4. Établir un tableau des effectifs comportant le nombre d'emplois budgétaires et leur occupation effective pour renseigner les annexes budgétaires conformément à l'article R. 2313-3 du CGCT et fournir une information fiable aux élus.

2.2.2 Une augmentation soutenue du nombre d'agents employés

À la demande de la chambre, la commune a fourni un tableau des effectifs à partir du logiciel assurant la gestion de la paye des personnels.

Tableau n° 5 : Effectifs de la commune

Au 31/12	2019		2020		2021		2022		2023		2024	
	Nombre	ETPT	Nombre	ETPT	Nombre	ETPT	Nombre	ETPT	Nombre	ETPT	Nombre	ETPT
Titulaires	53	51,07	53	51,9	42	43,9	41	40,54	43	42,54	53	50,44
A	5	4,5	6	6	1	1	4	4	4	4	6	6
B	8	8	10	10	10	10	13	13	10	10	11	8,76
C	40	38,57	37	35,9	31	32,9	24	23,54	29	28,54	36	35,68
Contractuels	52	33,62	49	28,3	55	33,9	71	57,12	73	56,44	60	50,28
A	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2
B	24	9,35	22	6,79	26	13,25	30	16,63	40	26,56	34	23,98
C	25	21,27	24	18,51	26	17,65	38	37,49	30	26,88	24	24,3
Total	105	84,69	102	80,2	97	77,8	112	97,66	116	98,98	113	100,72

Source : tableau des effectifs établis par la commune.

Au 31 décembre 2024, la commune employait 113 agents, correspondant à 100,7 ETP, alors qu'au 31 décembre 2019, elle employait 105 agents correspondant à 84,7 ETP. Le nombre d'agents rémunérés par la commune (titulaires et contractuels) a augmenté de 7,6 % entre 2019 et 2024. La quotité de temps de travail de chaque agent a également augmenté, passant de 80,6 % à 89,1 % d'un ETP, ce qui aboutit à une hausse globale de 18,9 % du nombre total d'ETPT entre 2019 et 2024.

Les créations de nouveaux postes sont intervenues essentiellement au niveau du conservatoire municipal (+ 5,5 ETP), du service informatique (+ 3 ETP) et des services « Enfance » (création d'un accueil collectif pour mineurs de moins de six ans avec recrutement d'un directeur adjoint, renforcement des effectifs de la crèche³³).

S'agissant de la structure des effectifs, la commune a connu une érosion du nombre des agents titulaires à partir de 2021. Symétriquement, on constate un recours accru aux contractuels dont le nombre a augmenté de 20 % entre 2019 et 2024 (essentiellement des emplois de catégorie B, notamment des assistants territoriaux d'enseignement artistique) et le nombre d'ETPT de contractuels a augmenté de 50 % entre 2019 et 2024 (passant de 33,6 à 50,3). Au cours de la période contrôlée, les agents contractuels sont devenus majoritaires au sein des effectifs.

³³ La commune est contrainte de refuser entre 40 et 50 % des demandes d'accueil lors des commissions d'attribution malgré une augmentation des capacités ayant permis une hausse de 9 % des heures d'accueil entre 2021 et 2024.

2.3 Les éléments de rémunération des agents communaux

2.3.1 La mise en œuvre complète du RIFSEEP³⁴ et ses revalorisations successives

À partir d'octobre 2016, la commune avait instauré le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) qu'elle a modifié à deux reprises dans le but de renforcer son attractivité et fidéliser les agents. En septembre 2021, les plafonds des groupes de fonction ont été relevés et la possibilité de versement d'un complément indemnitaire annuel (CIA) a été introduite (le dispositif de 2016 ne l'incluait pas). Enfin, une seconde mise à jour a été opérée pour inclure de nouveaux bénéficiaires³⁵ et revaloriser le montant des plafonds.

Tableau n° 6 : Évolution du montant plafond du RIFSEEP (2016- 2024)

Groupe de fonction	IFSE					CIA		
	Plafond octobre 2016	Plafond octobre 2021	Évolution 2016/2021	Plafond octobre 2024	Évolution 2021/2024	Plafond octobre 2021	Plafond janvier 2023	Plafond octobre 2024
A1	18 000	25 000	39 %	36 210	45 %	500	1 500	1 800
A2	17 000	22 000	29 %	32 130	46 %			1 800
A3	13 000	17 000	31 %	25 500	50 %			1 800
A4	-	-	-	20 400	-			1 800
B1	15 000	17 480	17 %	17 480	0 %			1 500
B2	11 000	16 015	46 %	16 015	0 %			1 200
B3	6 000	8 500	42 %	14 650	72 %			1 000
C1	8 000	8 000	0 %	11 340	42 %			800
C2	6 000	6 000	0 %	10 800	80 %			500
C3	2 000	3 000	50 %	-	-			-

Source : délibérations conseil municipal de Limonest.

S'agissant des plafonds d'IFSE et du CIA, ils respectent le principe de parité avec les corps des agents de l'État comparables. L'IFSE est proratisée selon le temps de travail sans autres motifs (par exemple les absences) et suit donc le sort du traitement³⁶. Il est prévu que le CIA en fasse de même en cas d'absence mais son attribution doit être exclusivement basée sur l'engagement professionnel et la manière de servir³⁷, ce qui devrait exclure tout autre élément.

³⁴ Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), dispositif créé par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 pour les fonctionnaires d'État. Il prévoit le versement mensuel d'une IFSE (indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise) liée au niveau de responsabilité et à l'expertise et d'un CIA (complément indemnitaire annuel) lié à la manière de servir. Pour décliner ce dispositif aux agents territoriaux, l'assemblée délibérante doit fixer des plafonds en respectant ceux fixés pour les agents de l'État (principe de parité de l'article L. 714-4 du CGFP).

³⁵ Délibération du conseil municipal du 19 décembre 2024 avec élargissement aux agents de la filière médico-sociale.

³⁶ Application des règles de la fonction publique d'État (décret n°2024-641 du 27 juin 2024) pour les congés maladie, congés pour invalidité imputable au service, temps partiel thérapeutique ...

³⁷ Article 4 du décret n°2014-513 du 20 mai 2014.

Le montant des indemnités versées via le RIFSEEP a progressé en moyenne de 24 % par an (IFSE et CIA représentent un montant cumulé de 247 000 € en 2023, contre 105 000 € en 2019). La revalorisation a porté pour l'essentiel sur la composante « fonctions » puisque la part « résultats », versée à compter de 2022, représente moins de 4 % du montant versé entre 2019 et 2023, la commune ayant tardé à mettre en œuvre le CIA, pourtant obligatoire, et opté pour des montants peu différenciés jusqu'en 2024.

Tableau n° 7 : Montant total des versements annuels au titre du RIFSEEP 2019-2023

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Montant total RIFSEEP	104 797	147 040	155 407	221 808	247 027	876 078
dont complément indemnitaire annuel	-	-	-	14 753	19 200	33 953

Source : bulletins de paye – retraitement chambre régionale des comptes.

S'agissant des décisions d'attribution de l'IFSE aux agents, l'examen d'un échantillon d'arrêtés permet de constater la conformité des montants alloués avec les plafonds. En revanche, ces arrêtés se bornent à renvoyer au classement hiérarchique statutaire (A, B, C) sans préciser le groupe de fonction (A1, A2, A3, etc.) ce qui introduit une incertitude quant aux plafonds applicables. Suite aux observations provisoires de la chambre, la commune a d'ores et déjà entamé une actualisation des arrêtés individuels afin qu'y soit précisé le groupe de fonction des agents.

2.3.2 La nouvelle bonification indiciaire (NBI)

La nouvelle bonification indiciaire (NBI), prévue par l'article L. 712-12 du CGFP, a pour objet d'attribuer une majoration de rémunération aux fonctionnaires qui exercent des fonctions comportant une responsabilité ou une technicité particulière. À la fin de l'année 2023, neuf agents de la commune bénéficiaient d'une NBI, soit moins de la moitié des effectifs titulaires. La NBI équivaut à moins de 1 % de la masse salariale (10 633 €) et le montant moyen annuel par bénéficiaire est de 1 181 € brut. L'analyse des situations individuelles des agents bénéficiaires permet de constater qu'ils sont éligibles à cette bonification au regard de la nature des fonctions exercées ou de la technicité et la polyvalence requises. En revanche, le fondement juridique précis de la NBI n'est pas systématiquement précisé dans l'arrêté attributif figurant dans le dossier individuel des agents. A la suite des observations provisoires de la chambre, la commune a engagé la mise à jour progressive des arrêtés individuels attributifs de NBI.

2.3.3 La prime de fin d'année : une prime irrégulière à supprimer

La commune verse à ses agents une prime de fin d'année, intégrée à la paye du mois de novembre ou de décembre, qui est proportionnelle au temps de service effectué sur la période de douze mois. Elle bénéficie aux agents titulaires ou stagiaires et aux agents contractuels. Une délibération du conseil municipal du 26 novembre 1996, mise à jour par une délibération du 27 novembre 1997, indiquait que cette prime était versée au personnel communal depuis 1979.

Tableau n° 8 : Prime de fin d'année versée aux personnels de la commune

En €	2019	2020	2021	2022	2023
Montant annuel global	97 638	108 197	113 189	122 517	138 869

Source : Bulletins de paye.

Toutefois, la seule référence à l'année 1979 ne permet pas d'attester du versement effectif et continu de la prime depuis cette date, ou à tout le moins, antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984 pour permettre de rattacher cette prime à un avantage collectivement acquis au sens et pour l'application de l'article 111 de cette loi³⁸. La chambre recommande donc de mettre fin au versement de la prime de fin d'année, ce à quoi la commune s'est engagée, à la suite des observations provisoires, en indiquant qu'il avait été décidé de ne plus verser cette prime aux agents à compter de l'année 2025.

Recommandation n° 5. Mettre fin au versement de la prime de fin d'année qui ne relève pas d'un avantage acquis au sens de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984.

2.4 Le temps de travail

2.4.1 La durée annuelle du travail

Le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 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 1 607 heures annuelles depuis 2008 (ajout de la journée de solidarité) et la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 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 sur celle prévue à l'article L. 3121 27 du code du travail.

L'organisation de la commune de Limonest est conforme à l'exigence de 1 607 heures annuelles³⁹. Les droits à congés annuels sont d'une durée égale à cinq fois les obligations hebdomadaires, conformément au décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985.

Au cours de la période contrôlée, la commune a instauré un compte-épargne temps⁴⁰ pour ses agents (l'indemnisation des jours épargnés n'a pas été ouverte) et dans le sillage de la crise sanitaire, une délibération a fixé les modalités de télétravail⁴¹ applicables à partir de janvier 2022.

Si aucune irrégularité n'a été constatée en matière de temps de travail, la rédaction d'un règlement intérieur permettrait d'agréger les documents constitués au fil des ans et de conférer davantage de visibilité aux différentes modalités d'organisation du temps de travail en intégrant notamment les assistants territoriaux d'enseignement artistique que la commune emploie désormais à la suite de la création du conservatoire au cours de la période contrôlée. En réponse aux observations provisoires, la commune a confirmé son intérêt pour un règlement unique regroupant l'ensemble des dispositions et elle envisage son élaboration à l'horizon 2026.

³⁸ Cet article prévoit que les avantages collectivement acquis, qui ont le caractère de complément de rémunération, mis en place avant l'entrée en vigueur de la loi, sont maintenus au profit de l'ensemble des agents, lorsqu'ils sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement.

³⁹ Les agents peuvent organiser leur temps de travail selon trois cycles (35h, 37h30 et 39h) en respectant des plages de présences obligatoires et des plages variables (horaires décalés pour les services techniques pour assurer la continuité) et le temps de travail est suivi par un logiciel (badgeage sauf dans les écoles).

⁴⁰ Par une délibération du 29 avril 2019 qui décline le dispositif du décret n° 2010-531 du 20 mai 2010.

⁴¹ La commune n'a pas mis en place l'indemnité de remboursement des frais engagés au titre du télétravail dont peuvent bénéficier les agents territoriaux (forfait télétravail prévu par le décret n° 2021-1123 du 26 août 2021).

2.4.2 Les heures supplémentaires et complémentaires

Les heures supplémentaires sont les heures effectuées à la demande du chef de service en dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail. Elles ne peuvent concerner que des agents de catégories B et C et donnent lieu en priorité à un repos compensateur et à défaut à une indemnisation. L'indemnisation prend la forme d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) conditionnée à la mise en place d'un moyen de contrôle automatisé des horaires de travail (badgeage) sauf pour les personnels exerçant hors de leurs locaux de rattachement ou au sein de sites de dix agents⁴² (un décompte déclaratif est alors possible s'il est contrôlable). Enfin, le versement des IHTS est subordonné au vote par l'assemblée délibérante d'une liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation d'heures supplémentaires⁴³.

En 2021, le conseil municipal a mis à jour la délibération relative aux IHTS en listant les cadres d'emploi pouvant en bénéficier mais sans identifier les emplois précis dont les missions peuvent impliquer la réalisation d'heures supplémentaires. Les bulletins de paye permettent d'identifier des heures supplémentaires indemnisées et la réalisation d'heures complémentaires. Entre 2019 et 2023, leur volume a augmenté de 80 % passant de 708 heures en 2019 à 1 277 heures en 2023. Elles sont principalement réalisées par les agents des services techniques et des bâtiments (1 139 heures cumulées sur la période soit 29 % du nombre total d'heures), par les personnels du conservatoire (680 heures cumulées sur cinq ans, soit 17 % du volume total) et par les agents de la police municipale (565 heures indemnisées équivalent à 14 % du nombre total d'heures).

L'examen des situations individuelles permet de constater que deux agents ont bénéficié d'heures supplémentaires récurrentes durant plusieurs mois pour des périodes où leurs services étaient confrontés à d'importants sous-effectifs. Par ailleurs, des agents (police municipale) ont effectué certains mois plus de 25 heures supplémentaires indemnisées. Or, l'article 7 du décret du 14 janvier 2002 limite le nombre d'heures supplémentaires à 25 heures par mois (300 heures par an), sauf dérogation sur décision motivée du chef de service après information du comité social territorial. La commune est appelée à la vigilance sur ce point, l'ordonnateur ayant néanmoins précisé que le nouveau dimensionnement de la police municipale avait mis fin à ces contingents importants d'heures supplémentaires.

2.5 La mutualisation de techniciens informatiques avec des communes environnantes

En 2019, la commune a décidé de conduire une mutualisation des fonctions support informatique avec d'autres communes des Monts d'or. Celle-ci visait à répondre à un constat partagé : difficulté à se saisir des enjeux informatiques sans expertise interne, prestations insatisfaisantes et coûteuses des sociétés d'infogérance, besoins de fiabilisation des outils et d'accompagnement des agents.

Cette mutualisation, d'abord engagée avec Saint-Cyr-au-Mont-d'Or et Champagne-au-Mont-d'Or, a été élargie aux communes de La Tour de Salvagny, Saint-Didier-au-Mont-d'Or et de Collonges-au-Mont-d'Or par une délibération du 3 décembre 2020 approuvant une convention de mise à disposition des techniciens informatiques recrutés par Limonest. L'extension de

⁴² Décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

⁴³ Décrets des 25 mars 2007 et 20 janvier 2016.

périmètre s'est accompagnée d'une organisation autour des fonctions « Projet » (1 ETP) et « Support de proximité » (2 ETP gérant les tickets d'interventions) avec un tableau de suivi pour partager des coûts selon le temps de travail consacré à chaque commune.

Au cours de la période contrôlée, la commune de Limonest a conduit un plan de sécurisation des infrastructures réseaux et modernisation du parc informatique, ainsi que différents projets (musée numérique, parapheur électronique, etc.). Elle estime que la mutualisation a permis aux communes de se doter d'un système d'information plus robuste en disposant d'agents dotés des compétences nécessaires, pour un coût inférieur aux prestataires extérieurs⁴⁴. Pour l'année 2023, les charges de personnel afférentes aux trois techniciens informatiques s'élevaient à 141 000 € dont 80 % ont été refacturés aux autres communes.

L'examen des conventions de mutualisation appelle néanmoins deux remarques :

- les conventions prévoient la mise à la disposition d'un agent titulaire de catégorie B et de deux techniciens recrutés dans le cadre de contrats de travail à durée déterminée (CDD). Si le CGFP⁴⁵ ouvre la mise à disposition aux personnels titulaires et aux agents en CDI, ce n'est pas le cas pour les agents recrutés en CDD. La chambre invite la commune à faire évoluer son organisation afin de se conformer au cadre légal en vigueur. En réponse aux observations provisoires, la commune a précisé qu'elle envisageait, en lien avec les collectivités partenaires, une transformation des contrats en CDI.
- s'agissant du partage des coûts salariaux, la convention prévoit une majoration de 6 % pour des frais de gestion à la charge des autres communes. Or, cette participation à des frais de gestion n'est justifiée par aucun coût dûment identifié et la convention ne précise pas davantage les éléments retenus pour fixer le taux de 6 % appliqué aux rémunérations des personnels mutualisés. Si la commune indique, en réponse aux observations provisoires, que ce taux forfaitaire de 6 % a été validé à l'unanimité des six communes partenaires et constituerait un mécanisme de répartition équitable des coûts, la chambre invite néanmoins la commune à justifier précisément ces frais de gestion⁴⁶ ou à les supprimer⁴⁷.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune de Limonest rencontre des difficultés à fournir une information fiable sur ses effectifs dans la présentation de ses documents budgétaires qui doivent être mis en conformité avec les exigences réglementaires pour assurer la bonne information des élus. La période contrôlée se singularise par une augmentation sensible des effectifs dont la hausse apparaît davantage constatée que programmée, en l'absence de stratégie de gestion prévisionnelle des ressources humaines. Confrontée à une importante rotation de son personnel et à des difficultés de recrutement pérenne d'agents titulaires, la commune doit veiller à contenir ses effectifs.

⁴⁴ La commune a comparé le coût du forfait d'intervention sur site à la journée par un prestataire extérieur (700 € HT) au coût de revient journalier d'un technicien contractuel mutualisé (200 € HT).

⁴⁵ Cf. article L. 512-12 et L. 516-1 du code général de la fonction publique.

⁴⁶ Conformément aux dispositions de l'article D. 5211-16 du CGCT qui prévoient que la convention de mutualisation définit la méthode retenue pour la détermination des coûts de fonctionnement.

⁴⁷ La chambre constate que la convention de mutualisation pour la lecture publique conclue avec Saint-Didier-au-Mont-d'Or ne prévoit pas de frais de gestion mais un simple partage du salaire de l'agent de Saint-Didier-au-Mont-d'Or, mis à la disposition des neuf membres du réseau Rebond, à hauteur d'un neuvième par commune.

Les obligations relatives au temps de travail de 1 607 heures sont respectées et les revalorisations successives du régime indemnitaire sont conformes à la réglementation. Toutefois, la commune doit mettre fin au versement irrégulier de la prime de fin d'année. Au cours la période contrôlée, elle a engagé une mutualisation des fonctions de support informatique qui lui a permis de sécuriser et moderniser ses équipements en partageant les coûts salariaux de trois techniciens avec cinq communes environnantes.

3 LE CONSERVATOIRE MUNICIPAL DE LIMONEST

3.1 Le processus de municipalisation de l'école de musique et la création d'un conservatoire

L'enseignement musical était porté, jusqu'en septembre 2019, par une association (association conservatoire de Limonest) qui bénéficiait de subventions communales et d'une mise à disposition de locaux. Au cours de la période contrôlée, la commune a décidé la reprise des activités de l'association sous la forme d'un service public administratif⁴⁸ dont le budget est annexé au budget principal au cours de l'année 2022 afin de parachever le processus d'intégration. Ce rattachement visait à éviter tout problème de trésorerie (décalage entre la perception des inscriptions et le paiement des personnels) et à simplifier la gestion du conservatoire qui nécessitait, sous statut de régie, la réunion de conseils d'exploitation avant délibérations du conseil municipal. Cette intégration au budget principal n'appelle pas de remarques particulières : si le budget annexe permettait de retracer l'activité du conservatoire, ses activités font l'objet d'un suivi par la sous-fonction 311 du compte administratif et par des codes analytiques permettant d'identifier ses charges et produits.

3.2 L'essor des activités du conservatoire

3.2.1 Une offre d'enseignements étoffée attirant de plus en plus d'élèves, parmi lesquels une part croissante de limonois

Les effectifs du conservatoire ont plus que doublé entre les années scolaires 2019-2020 et 2023-2024. S'agissant de l'enseignement musical, le nombre d'élèves a augmenté de 60 %, en lien avec une offre d'enseignement particulièrement riche. Le département musique du conservatoire propose, au terme du processus d'intégration, 22 disciplines⁴⁹ et un parcours de formation allant de l'éveil artistique au cycle 3 (voir annexe n°3). Le conservatoire dispose

⁴⁸ Le conseil municipal a créé, par délibération du 5 juin 2019 votées à l'unanimité, une régie dotée de l'autonomie financière et d'un budget annexe. En juillet 2020, cette régie a été dénommée « *Conservatoire municipal* » à la suite de la reprise des activités de théâtre et de danse. Enfin, par délibération du 10 février 2022, le conseil municipal a décidé de la clôture du budget annexe à compter du 1^{er} mai 2022.

⁴⁹ Piano, harpe, guitare, flûte, clarinette, hautbois, trombone, cor, trompette, violon, violoncelle, contrebasse, percussion, musique assistée par ordinateur, orchestre 1^{er} cycle, orchestre 2^{ème} cycle, orchestre d'harmonie, ensemble jazz, chorale 1^{er} cycle, chorale 2^{ème} cycle, ensemble vocal adulte, chorale seniors.

aussi d'un cursus de danse (contemporaine), accessible dès cinq ans, échelonné sur six niveaux, et un cursus de théâtre, accessible dès sept ans, sur cinq niveaux (dont un cours pour adulte).

Tableau n° 9 : Évolution des effectifs du conservatoire de Limonest

Année scolaire	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025
Musique	197	191	255	256	312	316
Danse	0	60	51	48	59	60
Théâtre	0	50	57	63	64	59
Effectif total	197	301	365	376	435	435

Source : commune de Limonest.

La proportion des limonois parmi les élèves a augmenté : ils sont passés de 27 % des inscrits en 2019 à 42,7 % des inscrits en 2024. La création du conservatoire a donc permis d'attirer davantage les habitants de la commune, sans que ceux-ci deviennent majoritaires. Le conservatoire a aussi élargi son périmètre de recrutement : les élèves proviennent désormais de 40 communes (contre 18 communes en 2019), attestant du rayonnement du conservatoire dont l'aire de recrutement dépasse largement Limonest.

3.2.2 Le développement des actions d'éducation artistique et culturelle

Le conservatoire a investi le champ de l'éducation artistique et culturelle (EAC). La commune a mis en place le dispositif « orchestre à l'école »⁵⁰ pour les classes de CM2 puis de CM1 de l'école publique. Ce dispositif permet aux élèves de découvrir, avec leurs professeurs qui intègrent eux-aussi l'orchestre, la pratique instrumentale collective, une heure chaque semaine au conservatoire. Des actions ont aussi été menées à l'école Saint Martin (musique et théâtre), au collège des Lazaristes et à l'Institut Sandar⁵¹, permettant au final à 500 élèves de bénéficier annuellement d'actions d'éducation artistique et culturelle.

Les enseignants du conservatoire mènent également des actions de médiation culturelle à la crèche (éveil musical), à l'accueil collectif de mineurs et au musée numérique (démonstrations de musique assistée par ordinateur). Enfin, les activités du conservatoire participent à enrichir l'agenda culturel de Limonest et elles contribuent à la bonne occupation du pôle culturel de l'Agora et à l'utilisation accrue de son auditorium⁵².

3.3 Les incidences budgétaires de la création du conservatoire

3.3.1 Des recettes dynamisées par le rayonnement du conservatoire, vecteur d'obtention de soutiens financiers

L'augmentation du nombre d'inscrits génère des recettes croissantes pour la commune. Les tarifs annuels sont arrêtés par le conseil municipal et la grille tarifaire prévoit des droits d'inscription spécifiques pour les élèves extérieurs à Limonest, supérieurs de 15 % aux tarifs de la tranche

⁵⁰ Ce dispositif bénéficie du soutien du ministère de la culture via l'association « Orchestre à l'école » qui participe au financement du parc instrumental mis gratuitement à disposition des écoliers.

⁵¹ Prestations refacturées par la commune dans le cadre de conventions.

⁵² L'auditorium (600 places) accueille de nombreux événements organisés par le conservatoire : auditions des classes musicales, concerts des orchestres juniors, soirées théâtrales, « Marathons du conservatoire ».

sommitale applicable aux limonois (six tranches tarifaires basées sur le quotient familial). Les élèves extérieurs étant majoritaires, ils contribuent ainsi à la dynamique des recettes.

La dynamique des droits d'inscription est assez marquée avec, entre 2020 et 2023, une augmentation annuelle moyenne de 17,7 % des recettes d'exploitation qui s'élèvent en moyenne à 196 000 € par an depuis 2020.

Tableau n° 10 : Droits d'inscription du conservatoire et subventions de la Métropole de Lyon

	2019*	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Droits d'inscriptions (en €)</i>	66 718	136 512	172 536	219 862	222 561	229 863
<i>Nombre d'élèves</i>	197	301	365	376	435	435
<i>Subvention Métropole de Lyon (en €)</i>	-	26 853	31 834	41 081	25 790	47 746

Source : commune de Limonest (Bilan annuel d'activité du conservatoire) – (*) 1^{er} septembre-31 décembre 2019.

Le conservatoire bénéficie de financements de la Métropole de Lyon dans le cadre du schéma métropolitain de développement des enseignements artistiques. Ce dispositif de subventionnement vise à soutenir l'offre d'enseignements et à favoriser l'accès du plus grand nombre à l'apprentissage d'une pratique artistique⁵³. Au cours des cinq dernières années, la commune a perçu environ 173 000 € dans ce cadre pour appuyer le développement d'enseignements artistiques bénéficiant à un public dépassant les seuls habitants de Limonest.

Enfin, le conservatoire s'est engagé en 2024 dans une démarche tendant à obtenir du ministère de la culture son classement en conservatoire à rayonnement communal (spécialité musique). En décembre 2024, le conseil municipal a autorisé l'accomplissement des démarches nécessaires à l'obtention de ce classement (10 établissements sont actuellement classés en conservatoire à rayonnement communal ou intercommunal dans le Rhône⁵⁴) qui permettrait à la commune de bénéficier des aides apportées par l'État pour conforter les conservatoires classés. En parallèle à ce projet de labellisation, la commune, qui avait entamé des démarches en vue de nouer un partenariat avec l'une des communes dont elle accueille un nombre important d'élèves, gagnerait à reprendre et à élargir ses recherches de mutualisation, au regard de l'aire de recrutement de son conservatoire.

3.3.2 Une augmentation sensible des dépenses de personnel

La création du conservatoire a conduit à la reprise d'enseignants de l'association et au recrutement de nouveaux agents contractuels, d'un directeur et d'une adjointe administrative. Les effectifs sont passés de 6,79 ETP en septembre 2019 à 12,33 ETP pour l'année 2024⁵⁵. Outre ce doublement, le développement de l'éducation artistique et culturelle et de la médiation culturelle s'est traduit par une hausse des heures complémentaires des enseignants. Au total, les

⁵³ La métropole octroie via ce dispositif des subventions annuelles de fonctionnement, calculées pour 75 % sur le montant de la masse salariale des personnels de l'établissement affectés aux activités d'enseignement et, pour les 25 % restants, sur la base d'une appréciation qualitative du projet d'établissement (interventions culturelles et éducatives récurrentes en milieu scolaire, actions pour les publics éloignés, développement des usages numériques, existence d'un 3^{ème} cycle amateur).

⁵⁴ Chassieu (11 214 h), Feyzin (9 727 h), Givors (20 943 h), Meyzieu (36 437 h), Pierre-Bénite (10 515 h), Saint-Fons (19 549 h), Saint-Priest (49 193 h), Sainte-Foy-Lès-Lyon (21 893 h), Vaulx-en-Velin (52 448 h), Villefranche-sur-Saône (36 224 h).

⁵⁵ L'équipe enseignante est constituée par 22 agents (hors directeur) qui exercent leurs fonctions à temps partiel dans l'établissement avec un temps de travail hebdomadaire oscillant entre 4 h (hautbois) et 18 h (violon). En 2024, 5 enseignants sont des assistants territoriaux d'enseignement artistique titulaires, 4 sont en CDI et 13 sont en CDD.

dépenses annuelles de personnel du conservatoire ont augmenté de près de 75 % depuis 2020 et elles s'élevaient à 447 800 € pour l'année 2023.

Tableau n° 11 : Dépenses de personnel du conservatoire

En €	2019*	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moy. 2020-2023	2024
<i>Dépenses de personnel</i>	84 930	256 332	352 534	423 236	447 844	20,44 %	498 730
<i>Nombre d'élèves</i>	197	301	365	376	435	13,06 %	435
<i>Dépenses de personnel / Nbre d'élèves</i>	431	852	966	1 126	1 030	6,53 %	1 147

Source : Comme de Limonest (Bilan annuel d'activité du conservatoire) – (*) 1^{er} septembre-31 décembre 2019.

Si le nombre d'élèves a augmenté en moyenne de 13 % par an entre 2020 et 2023, le ratio « dépenses de personnel / élève » a lui progressé de 6,5 % par an (résultant principalement de la multiplication des cursus offerts). Au cours de la période contrôlée, le coût restant à la charge de la commune tend à augmenter en raison de la dynamique plus marquée des charges de personnel comparée à la dynamique des ressources (20 % contre 15 %) et la commune doit donc se fixer des objectifs de maîtrise des charges de personnel de son conservatoire. En réponse aux observations provisoires, la commune indique rester attentive à la soutenabilité financière du conservatoire.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La création du conservatoire a permis de construire une offre d'enseignements artistiques riche (musique, théâtre et danse) et l'augmentation significative du nombre d'inscrits témoigne de l'appropriation du conservatoire par les limonois dont la proportion parmi les inscrits a nettement progressé. La commune a également développé des actions d'éducation artistique et culturelle dans les écoles et la création du conservatoire a conféré à l'Agora toute sa dimension de pôle culturel municipal.

Ce nouveau service public administratif a néanmoins engendré une augmentation des charges de personnel que la commune doit s'employer à maîtriser, même si elle bénéficie de droits d'inscription en progression continue grâce au rayonnement de son conservatoire. Soutenue financièrement par la Métropole de Lyon, la commune gagnerait à développer des mutualisations avec les collectivités environnantes qui constituent la majorité des effectifs de son conservatoire dont elle ambitionne d'obtenir le classement par le ministère de la culture.

4 LA COMMANDE PUBLIQUE

4.1 Le pilotage de l'achat et des procédures de marché public

Entre 2019 et 2023, la commune a lancé 32 procédures de passation de marchés publics : 29 marchés à procédure adaptée (MAPA) et trois marchés en procédure formalisée. Quinze étaient des marchés de travaux et dix-sept portaient sur des fournitures et services. Entre 2019 et 2023, la commune de Limonest a réalisé environ 11,07 M€ d'achats dans le cadre de marchés public à procédure adaptée et à procédure formalisée.

4.1.1 Une organisation fragilisée par des départs et une insuffisante structuration

La commune dispose d'une cellule « Commande publique » chargée notamment du volet administratif de passation des marchés publics en lien avec les services « prescripteurs ». Ce service a connu des changements successifs de responsable avant un départ non remplacé en novembre 2023 malgré la diffusion d'une offre d'emploi.

Au-delà de cette vacance de poste, la fonction « achat » reste insuffisamment structurée : la collectivité n'a pas mis en place une nomenclature achat pour la computation des seuils des achats qui sont réalisés au fil de l'eau et sans réelle coordination. En réponse aux observations provisoires, la commune indique que ses volumes d'achat restent maîtrisés et que son approche permet de garantir la régularité des procédures. Néanmoins, la chambre recommande à la commune de se doter d'une nomenclature achat⁵⁶ et de formaliser des règles pour la conduite des achats, la commune ayant précisé que ce projet était pour l'instant en attente, en raison de l'absence de personnel affecté au service des marchés.

Recommandation n° 6. Mettre en place une nomenclature des achats et formaliser des règles pour la conduite des achats.

4.1.2 La gouvernance communale en matière de marchés publics

Le maire dispose d'une délégation l'autorisant à signer les décisions prises en matière de passation et d'exécution des marchés publics, ainsi que les décisions relatives aux avenants. Conformément à l'article L. 1414-2 du CGCT, le conseil municipal a désigné les membres de la commission d'appel d'offres (CAO) qui choisit les titulaires de marchés publics passés en procédure formalisée⁵⁷. Néanmoins, la CAO se réunit rarement en raison du faible nombre de marchés passés selon cette procédure et la constitution d'une commission pour l'examen des marchés publics à procédure adaptée (MAPA) serait une bonne pratique pour associer les élus et assurer leur bonne information quant aux procédures engagées.

4.1.3 L'obligation de publication des données essentielles partiellement satisfaite

La commune, en tant qu'acheteur public, est soumise à l'obligation de publication, sur un portail national de données ouvertes, des données essentielles des marchés passés pour un montant supérieur à 40 000 € HT⁵⁸. Si les avis d'appel public à la concurrence ont été publiés sur le portail « AWS-Achat », les données essentielles ne sont pas toutes publiées sur ce site et les informations disponibles en données ouvertes ne sont pas complètes. La commune est invitée à publier de manière exhaustive ses données essentielles en la matière.

⁵⁶ L'article R. 2121-6 du code de la commande publique prévoit que la valeur estimée d'un besoin est déterminée en prenant en compte la valeur totale des fournitures ou des services considérés comme homogènes, soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit par ce qu'ils constituent une unité fonctionnelle. Or, l'appréciation de ce caractère homogène peut difficilement être menée à bien sans s'appuyer sur une nomenclature achat.

⁵⁷ Délibération du 28 mai 2020 : La CAO comporte cinq titulaires et cinq suppléants. Suite à la démission d'un conseiller municipal, il a été procédé à une nouvelle désignation le 30 septembre 2021.

⁵⁸ (25 000 € HT jusqu'au 1^{er} janvier 2020). Articles R. 2196-1 et R. 3131-1 du CCP.

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

4.2.1 L'examen des achats de faible montant : la nécessité de sécuriser et rationaliser l'usage de la carte « Achats »

Par délibération du 10 février 2022, le conseil municipal a autorisé la mise en place d'une carte « Achat public » (antérieurement expérimentée). Si un arrêté municipal en date du 26 mai 2023 en a précisé les modalités d'utilisation⁵⁹, cet arrêté ne fixe pas de montant maximum d'achats auprès des différents fournisseurs alors que cet élément est recommandé. En réponse aux observations provisoires, la commune indique assurer un suivi de l'utilisation de la carte achat avec un contrôle des bons de commandes et des paniers virtuels réalisés mais la chambre recommande néanmoins de sécuriser l'utilisation de la carte achat par l'instauration de montants maximum par fournisseur, conformément aux instructions en vigueur⁶⁰.

L'examen des relevés de la carte permet de constater qu'elle est notamment utilisée pour des achats de faibles montants auprès de plates-formes de commerce en ligne que la commune n'utilisait pas avant 2022. Les fournitures achetées via ces plates-formes auraient pu l'être à des prix quasi-équivalents via la centrale d'achat de la Métropole de Lyon à laquelle la commune adhère⁶¹. S'agissant des achats de faible montant dans leur globalité, la commune gagnerait à rationaliser son organisation en élaborant une stratégie d'approvisionnement, notamment pour l'informatique, et en pilotant ses achats via un service spécifique pour réaliser des économies d'échelle.

Recommandation n° 7. Sécuriser les modalités d'utilisation de la carte « Achat » en fixant des montants de plafonds de dépenses par fournisseur conformément à la réglementation en vigueur.

4.2.2 L'effectivité de la mise en concurrence des achats compris entre 25 000 et 40 000€

La chambre a vérifié l'effectivité de la mise en concurrence pour un échantillon de prestations comprises entre 25 000 et 40 000€ HT pour lesquelles la commune utilise des « lettres de commandes » formalisées. Le contrôle a permis de constater les diligences réalisées pour obtenir différents devis et identifier l'offre la plus pertinente. À titre d'illustration, s'agissant d'une prestation d'étude géotechnique et hydrogéologique (LC n° 21-13), les pièces attestent de la consultation de cinq prestataires et d'une analyse détaillée de leurs offres respectives.

La chambre invite la commune à conserver, pour chacune des prestations réalisées via l'édition de ses lettres de commandes, les éléments l'ayant conduit à opérer son choix et à systématiser la réalisation de grilles d'analyse détaillées.

⁵⁹ Supervision du programme par le DGS, gestion de la carte par la DGA Ressources, validation des bons de commandes par parapheur électronique, fourniture d'un code secret unique par le superviseur avant finalisation.

⁶⁰ Instruction n° 05-025-M0-M9 du 21 avril 2005 relative à l'exécution des marchés publics par carte d'achat.

⁶¹ La commune adhère à la centrale d'achat de la Métropole de Lyon depuis septembre 2020.

4.2.3 Le constat d'une irrégularité liée à l'absence de procédure formalisée pour la conclusion du contrat de gestion locative

La chambre a procédé à un contrôle de la computation des seuils à partir desquels la commune doit lancer une procédure de publication et de mise en concurrence. L'instauration d'une nomenclature et d'une cartographie des achats permettraient de suivre avec précision la nature et le montant des achats et la commune est appelée à la vigilance sur les achats réguliers auprès de mêmes fournisseurs qui pourraient faire l'objet d'une mise en concurrence⁶². En revanche, il a été constaté une irrégularité s'agissant du contrat de mise en gestion locative des biens communaux où la passation d'un marché public en procédure formalisée s'imposait. En effet :

- la prestation consistant à confier à une régie immobilière un mandat de gestion locative (baux d'habitation et commerciaux, location de places de parking et de garages) est un contrat de service à titre onéreux (au même titre qu'un mandat de vente d'un bien immobilier appartenant au domaine privé d'une commune⁶³) et ce type de contrat relève donc du champ d'application du code de la commande publique.
- la lettre de commande de juillet 2022 et le contrat qui lui est annexé prévoit une prestation d'un an avec tacite reconduction et précise que le marché prendra fin, à défaut de résiliation par préavis, à l'expiration d'un délai de 29 ans. Or, compte tenu de la durée projetée du contrat et des montants cumulés⁶⁴, soit 580 000 € HT, les dispositions du code de la commande publique (CCP) imposaient la passation d'un marché public en procédure formalisée.
- en outre, la durée envisagée du contrat ne respecte pas le principe de l'article L. 5 du CCP prévoyant que les contrats sont conclus pour une durée limitée. La nature de la prestation de la mise en gérance locative des biens n'est pas de nature à justifier une relation contractuelle se poursuivant durant 29 ans alors que l'article L. 2112-5 du CCP rappelle la nécessité de procéder à une remise en concurrence périodique.

En réponse aux observations provisoires, la commune indique que la prestation de la régie immobilière relevait, du fait de son montant annuel inférieur à 40 000 € HT, de l'exception prévue à l'article R. 2122-8 du CCP permettant la passation d'un marché sans publicité ni mise en concurrence, en faisant valoir que la durée de 29 ans mentionnée dans le contrat constituait une erreur de plume qui ne reflétait ni l'intention réelle des parties, ni la pratique contractuelle mise en œuvre. Toutefois, la chambre constate, d'une part, que la même durée de 29 ans figure dans la convention de mandat d'encaissement des loyers, charges et dépôts de garantie conclue entre le comptable public, la commune et la régie immobilière. D'autre part, le contrat de juillet 2022 s'est poursuivi au-delà de la durée d'un an évoquée comme l'intention des parties et ce n'est qu'au terme de l'instruction de la chambre que la commune a rédigé un avenant limitant la durée initiale du contrat à quatre ans.

La chambre rappelle à la commune que conformément à l'article L. 3 du code de la commande publique, elle est tenue de respecter les principes d'égalité de traitement, de liberté d'accès et de transparence des procédures dans la conduite de ses achats. En outre, si la durée d'un contrat retenue par le pouvoir adjudicateur peut être définie en tenant compte de la nature de la prestation et qu'en l'espèce, une activité de gestion de biens locatifs peut justifier une durée

⁶² SA Bouygues Telecom Entreprises (frais de télécommunication) pour un montant cumulé de 146 733 € HT entre 2019 et 2023 ou auprès de l'entreprise Castorama pour un montant quinquennal de 125 078 € HT.

⁶³ Tribunal des conflits, 14 mai 2012, 12-03.860.

⁶⁴ Honoraires du mandat de gestion fixés à 20 000 € HT, auxquels peuvent venir s'adjoindre des honoraires annexes pour prestations complémentaires (assistance à la location, délégation complète de la location, de la restitution des biens).

de prestation se poursuivant durant plusieurs années afin d'éviter une remise en cause trop fréquente du gestionnaire, c'est à l'aune de la durée projetée que doivent être appréciés les seuils déterminant la procédure à mettre en œuvre.

Pour se prémunir de ce type d'irrégularité à l'avenir, la commune doit veiller à procéder à une définition préalable de ses besoins puis à une estimation sincère et raisonnable⁶⁵ du montant des fournitures et services en découlant.

4.3 L'examen d'un panel de procédures de passation de marchés.

La chambre a contrôlé un échantillon de marchés de différents types (fourniture, services, travaux), de différents périmètres (groupement de commandes) et passés selon différentes procédures (adaptée ou formalisée) pour les années 2019 à 2023 afin d'en examiner les conditions de passation et le respect des règles du code de la commande publique (CCP).

4.3.1 Le marché de restauration

La commune recourt à un prestataire pour assurer la fourniture de repas (crèche, restaurant scolaire, accueil collectif de mineurs et personnel communal). La procédure de renouvellement du marché, intervenue en 2022, n'a pas respecté le délai de 30 jours prévu aux articles R. 2161-2 et R. 2161-3 du CCP devant séparer l'envoi pour publication et la date de remise des offres. Outre le risque juridique que cette irrégularité a fait peser sur la procédure, un délai suffisant garantit qu'un maximum de candidats pourra se manifester pour répondre aux besoins.

Par ailleurs, la commune a fait le choix de ne pas inclure la fourniture de pain dans le marché et elle effectue donc des achats auprès de deux fournisseurs (boulangeries communales) pour des montants annuels cumulés dépassant 15 000€ sans que ces achats n'aient fait l'objet d'une quelconque formalisation. La chambre estime que l'utilisation de lettres de commande permettrait de fixer, par un contrat écrit, les modalités précises d'exécution d'une prestation concourant à l'approvisionnement du restaurant scolaire et de la crèche, formalisation que la commune, en réponse aux observations provisoires, s'est engagée à étudier.

4.3.2 Le groupement de commandes « Entretien des espaces verts »

La commune assure le portage d'un groupement de commandes pour l'entretien de ses espaces verts et ceux de la commune de Lissieu. Les conditions de publication et les délais de remise des offres n'appellent pas de remarques mais les modalités d'analyse des offres conduisent à mettre en avant les points d'attention suivants :

- **La commune doit faire un usage prudent de l'exigence de références.**

La commune avait prévu une exigence de références en matière de marchés d'entretien des espaces verts de la part des candidats et l'une des offres a été estimée irrecevable en l'absence de telles références. Or, ce rejet apparaît comme contestable au regard du principe de liberté d'accès à la commande publique. Certes, l'article R. 2142-14 du CCP prévoit qu'un niveau d'expérience suffisant, démontré par des références provenant de marchés antérieurs, peut être exigé, mais ce même article précise que l'absence de références ne peut justifier, à elle seule,

⁶⁵ CE, 14 mars 1997, n°170319.

l'élimination d'un candidat qui doit pouvoir justifier de ses capacités par tout autre moyen⁶⁶. Or, l'entreprise dont l'offre n'a pas été acceptée avait une ancienneté et un chiffre d'affaires non disqualifiants, et elle avait pour activité principale l'objet même du marché.

• **La commune doit veiller à ne pas analyser des offres ayant été éliminées.**

L'offre écartée pour absence de référence a pourtant été analysée alors qu'elle n'aurait pas dû l'être⁶⁷. En effet, lorsqu'un candidat ne respecte pas l'une des prescriptions du règlement de consultation, le pouvoir adjudicateur est tenu d'éliminer son offre sans en apprécier la valeur⁶⁸, cette analyse pouvant influencer sur l'évaluation des autres offres et l'attribution finale du marché. L'erreur consistant à analyser une offre non recevable a d'ailleurs également été commise pour le marché « Conception, réalisation et impression de supports de communication » où, après avoir estimé une offre non-conforme (absence de la prestation de régie publicitaire demandée), il a été procédé à son analyse en la comparant aux autres offres.

• **Les sous-critères d'analyse doivent figurer dans le règlement de la consultation.**

Pour attribuer les notes aux candidats, la commune a fait application de sous-critères qui ne figuraient pas dans le règlement de la consultation. Or, si le pouvoir adjudicateur décide de faire usage de sous-critères pondérés ou hiérarchisés, il doit porter cet élément à la connaissance des candidats lorsque ces sous-critères sont susceptibles d'exercer une influence sur la présentation des offres et sur leur sélection⁶⁹. La commune est donc invitée à définir précisément les critères d'analyse des offres pour sécuriser ses procédures.

4.3.3 Les marchés publics de l'opération « Maison des familles »

4.3.3.1 Le marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO)

En décembre 2019, la commune a lancé un appel d'offres ouvert pour une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage, évaluée à 248 000 € HT, pour la programmation et la conduite des opérations de réalisation de la maison des familles sur le site de l'ancienne salle des fêtes et d'une salle polyvalente avec terrain multisport dans le parc de l'Agora pour un montant de travaux projeté de 12 M€ HT. Cet appel d'offres comportait des tranches fermes et conditionnelles assorties d'options⁷⁰ garantissant à la commune une latitude dans la mise en œuvre de son projet (qui sera circonscrit à la transformation de la salle des fêtes en maison des familles, sans mise en œuvre du volet « Parc de l'Agora »). Six offres d'AMO ont été reçues et l'analyse dont elles ont fait l'objet n'appelle pas de remarques particulières : si l'un des candidats non retenus a déposé un recours gracieux, celui-ci n'a pas prospéré et la commune aurait, en tout état de cause, disposé d'éléments pour démontrer la régularité de sa procédure.

⁶⁶ CE, 17 novembre 2006, n° 290712.

⁶⁷ In fine, cette 2^{ème} erreur a eu pour effet de « neutraliser » l'erreur commise sur l'absence de références.

⁶⁸ CE, 20 septembre 2019, Société Vendasi, n° 421075.

⁶⁹ CE 18 juin 2010 Commune de Saint-Pal-de-Mons n° 337377.

⁷⁰ Une tranche ferme sur une étude de faisabilité avec différents scénarios (maison de l'enfance sur le site de l'actuelle salle des fêtes et aménagement du parc de l'Agora). Deux tranches conditionnelles avec options (définition du programme, accompagnement de la conception et suivi de réalisation).

4.3.3.2 Le marché de maîtrise d'œuvre

La commune a utilisé la procédure de concours pour attribuer la mission de maîtrise d'œuvre⁷¹. Le règlement de la consultation a prévu la participation de cinq candidats, nombre garantissant à la fois une concurrence entre architectes et une maîtrise des coûts de cette phase préalable, les candidats non retenus bénéficiant d'une indemnisation⁷² de 20 833 € HT.

La procédure a néanmoins été fragilisée par deux éléments :

- d'une part, le jury n'a pas formellement procédé au classement des cinq projets admis à concourir⁷³ dans le procès-verbal (alors qu'il s'est appuyé sur le rapport d'analyse des offres classant les 85 candidats) ;
- d'autre part, le jury a fait usage, dans la seconde phase, de la faculté de demander des éclaircissements à deux des cinq candidats mais les questions posées n'ont pas été consignées dans le procès-verbal. En outre, au regard du caractère très détaillé des réponses, les deux candidats pourraient être regardés comme ayant bénéficié de la possibilité de compléter leurs projets, au-delà de la simple clarification⁷⁴.

Sur la base de ces constats, la commune est invitée à sécuriser sa procédure lorsqu'elle utilisera à nouveau ce type de concours. Enfin, la chambre relève que l'exécution de ce marché n'a pas donné entière satisfaction : la commune a appliqué des pénalités, démontrant ainsi un bon suivi de l'exécution de ses marchés.

4.3.3.3 Les marchés de travaux liés du projet « Maison des familles »

La commune a passé plusieurs marchés pour la réalisation des travaux en choisissant de recourir à un MAPA pour trois lots. Cette procédure adaptée, autorisée par la loi dite ASAP⁷⁵, a permis de publier un appel d'offres sans indication du prix estimé pour chaque lot (mention facultative lorsque la valeur est inférieure au montant des seuils européens) et d'obtenir des offres à des prix inférieurs à l'évaluation *ex ante* du maître d'œuvre sur la base des données professionnelles. L'absence de mention de valeur des lots a donc évité que les prix proposés ne soient biaisés et la détermination des prix s'est faite au bénéfice de la commune qui a reçu douze offres. Les autres travaux ont fait l'objet d'une procédure formalisée en raison de leur montant (estimé à 5,72 M€) et la commune a reçu 60 offres au total, soit un bon niveau de concurrence.

L'examen de cette procédure permet de constater l'absence d'irrégularité avec une application stricte des critères du règlement, une analyse détaillée des offres et l'absence d'analyse des offres déclarées non conformes.

⁷¹ Mission évaluée à 540 700 € HT puis à 782 00 € HT lors de la phase Avant-Projet définitif.

⁷² Indemnisation prévue à l'article R. 2162-20 du CCP.

⁷³ CE 23 oct. 1992, Bourdiel, n° 107107.

⁷⁴ CAA Douai, 19 juin 2012, n° 10DA01598.

⁷⁵ Loi du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique ayant relevé à 100 000€ HT le seuil de passation des marchés de travaux sans publicité ni mise en concurrence et aux lots d'un marché inférieurs à 100 000 € HT dont les montants cumulés n'excèdent pas 20 % de la valeur totale du marché.

4.3.3.4 Le MAPA « Prestation d'accompagnement d'une démarche de concertation pour la construction d'une salle polyvalente et de ses abords »

La commune projetait la reconstruction de l'ancienne salle des fêtes dans un nouveau complexe multifonction (salle polyvalente et parc ludique et sportif) au sein du parc de l'Agora. Afin de s'assurer que le nouvel équipement réponde aux attentes des citoyens, la commune a, dès le marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage, envisagé d'organiser une concertation publique dont les conclusions précèderaient le lancement d'un concours de maîtrise d'œuvre. Pour mettre en œuvre cette concertation, une procédure de MAPA a été engagée en octobre 2021.

Selon le règlement de la consultation et les CCTP et CCAP, les offres des candidats devaient se présenter sous la forme d'un prix forfaitaire (R. 2112-6, 2° du CCP). Or, au stade de l'exécution, la prestation réalisée a été sensiblement réduite par rapport aux prévisions⁷⁶ : la commune aurait donc dû prévoir la fixation de prix unitaires dans son appel d'offres (bordereau de prix unitaire ou détail quantitatif estimatif) et non un prix forfaitaire qui est destiné à rémunérer une prestation quelles que soient les quantités livrées ou exécutées. Ce faisant, la commune a pris le risque de se voir réclamer, par l'attributaire, le paiement intégral du prix initialement fixé.

La chambre appelle donc la commune à la vigilance sur les incidences potentielles de l'alternative « prix unitaire / prix forfaitaire ».

4.3.4 Les marchés publics pour la création d'un centre de santé

Après avoir envisagé la vente de l'ancien centre technique municipal⁷⁷, la commune a décidé de le conserver pour y créer un centre de santé et permettre l'implantation de professionnels de santé (raréfaction de l'offre avec des départs en retraite). Pour réaliser ce projet, la commune a conclu un contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage⁷⁸ puis un MAPA de travaux a été lancé (345 000 € HT) avec publication au BOAMP. L'examen de cette procédure où 38 offres ont été reçues n'appelle pas de remarque particulière. La chambre relève néanmoins les délais resserrés séparant le lancement du projet et la réalisation du centre de santé inauguré en décembre 2023 et dont l'extension est d'ores et déjà envisagée.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Au cours de la période contrôlée, la commune de Limonest a su mener à bien plusieurs procédures de passation de marchés de travaux d'envergure et elle démontre ainsi une maîtrise satisfaisante des règles de la commande publique. Néanmoins, la commune devra mieux définir ses besoins pour déterminer les procédures régulières et adaptées afin de ne pas se exonérer de l'obligation de passation d'un marché public, comme ce fut le cas pour la mise en gestion des biens locatifs communaux. La commune gagnerait également à se doter d'outils pour rationaliser la gestion de ses achats (nomenclature achat, stratégie d'approvisionnement) afin de réaliser des économies d'échelle.

⁷⁶ L'acte d'engagement prévoyait une prestation d'un montant de 33 150 € et la commune a acquittée une facture de 4 375 €.

⁷⁷ Situé en centre bourg, le centre technique municipal a été transféré dans la zone d'activités au cours de la période contrôlée.

⁷⁸ Montant d'environ 37 000 € HT ne nécessitant pas de procédure de publicité.

5 LE PATRIMOINE IMMOBILIER DE LA COMMUNE

5.1 Le suivi du patrimoine et la stratégie foncière de la commune

5.1.1 Un patrimoine aux performances énergétiques d'ores et déjà améliorées

La conduite d'une politique d'investissement requiert d'une collectivité la connaissance de son patrimoine dont elle doit maîtriser l'étendue et les caractéristiques physiques. Si la commune de Limonest ne dispose pas d'un outil donnant un accès unifié aux informations sur les caractéristiques de ses propriétés, ces données sont recensées dans différents documents⁷⁹.

La commune dispose par ailleurs d'une connaissance précise des performances énergétiques de l'essentiel de son patrimoine grâce aux audits d'énergétiques réalisés par le Sigerly⁸⁰. Sur une échelle de dix ans, les consommations des bâtiments ont diminué de 20 %⁸¹ (alors qu'a été construit le pôle de l'Agora de 2 900 m²). Ce résultat est le fruit d'une politique d'investissements au long cours (rénovation, panneaux photovoltaïques, éclairage LED, suppression des chaudières au fioul) et de l'adoption d'un plan de sobriété énergétique⁸². Pour autant, le conseil municipal n'a pas délibéré sur sa stratégie d'atteinte des objectifs du décret tertiaire⁸³ et la commune est invitée à y procéder en s'appuyant sur ses acquis, son école élémentaire ayant par exemple d'ores et déjà atteint les objectifs intermédiaires de réduction de consommation d'énergie pour les échéances de 2030 (- 40 %) et de 2040 (- 50 %).

5.1.2 Une stratégie foncière articulée autour de trois objectifs

La commune n'a pas formalisé de stratégie foncière dans un document de planification mais la politique poursuivie est présentée en conseil municipal lors des opérations sur lesquelles il doit se prononcer. La commune poursuit trois objectifs en la matière :

- disposer du foncier nécessaire pour réaliser les espaces et bâtiments publics et adapter les destinations de ces bâtiments selon l'évolution des besoins⁸⁴ par des opérations d'acquisitions ou de cessions ;
- procéder à des acquisitions pour développer le domaine privé et le mobiliser comme levier au service de la politique de centre bourg (maintien d'une offre commerciale et de services

⁷⁹ Relevé de propriétés édité par la DGFIP, tableau dressant la liste des bâtiments communaux accessibles au public (surface, année de construction, état du bâtiment) relevés de la régie immobilière assurant la gestion des biens locatifs.

⁸⁰ Syndicat de gestion des énergies de la région lyonnaise : il assure une mission de service public centrée sur la gestion raisonnée des énergies (bâtiments communaux, éclairage public), la qualité de la distribution d'énergies (électricité et gaz), l'aménagement durable cohérent et sécuritaire du territoire (effacement des réseaux) et le développement des énergies renouvelables (solaire, bois).

⁸¹ Passage de 2 167 630 KWhEF en 2012 à 1 731 910 KWhEF en 2022.

⁸² Plan adopté en octobre 2022 par le conseil municipal : baisse de la température dans les locaux sportifs et les bâtiments communaux, extinction des bâtiments publics et de l'éclairage après certaines heures.

⁸³ Décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 imposant pour les bâtiments de 1 000 m² et plus à usage tertiaire, une réduction progressive de la consommation d'énergie par rapport à une année de référence (- 40 % en 2030, - 50 % en 2040, - 60 % en 2050).

⁸⁴ Acquisition d'une parcelle dans la zone d'activité au sud du territoire communal afin d'y édifier le nouveau centre technique municipal dont la localisation en centre bourg n'apparaissait plus stratégique.

de proximité⁸⁵) et comme outil d'accompagnement de parcours résidentiels (logements communaux). Cette mobilisation du domaine privé pour appuyer les politiques communales génère également des recettes pour la commune (loyers) ;

- procéder à des investissements pour acquérir la maîtrise foncière d'espaces stratégiques pour des futures opérations d'aménagement (requalification d'îlot urbain et construction de logements⁸⁶). Lors de leur cession pour assurer la réalisation des projets, les réserves foncières fournissent des recettes d'investissement.

Au soutien de cette stratégie, la commune dispose d'un service « Urbanisme et développement économique » (attaché territorial et assistante administrative) pour la veille sur les déclarations d'intention d'aliéner (DIA), la préparation et le suivi des transactions. Ce service gère également les demandes d'autorisation d'urbanisme⁸⁷, les recours gracieux afférents et le suivi des recours contentieux en lien avec les avocats.

Au cours de la période contrôlée, la commune a enregistré en moyenne 179 demandes d'autorisation d'urbanisme par an et sur la quarantaine de contentieux auxquels elle est partie devant les juridictions administratives, plus de 80 % portent sur des décisions d'urbanisme qui sont validées par les juridictions administratives pour l'essentiel. Ces données illustrent les tensions entre un potentiel d'urbanisation limité (importance des emprises naturelles) et des demandes de droits à construire stimulées par la hausse de la population. La densification du bâti existant constitue le principal levier pour y répondre et pour réduire le déficit en logement social grâce aux prescriptions de l'urbanisme réglementaire prévoyant des obligations de mixité sociale.

5.2 Les transactions immobilières

Entre 2019 et 2023, six cessions et douze acquisitions ont été réalisées par la commune (cf. annexe n° 4). Les cessions de biens immobiliers ont généré plus de 5 M€ de produits de cession entre 2019 et 2023. Ces aliénations visaient principalement à permettre la réalisation d'opérations d'aménagement par libération de réserves foncières mais aussi à soutenir les activités de services⁸⁸. La chambre constate que les cessions ont été autorisées par des délibérations motivées du conseil municipal, conformément à l'article L. 2241-1 du CGCT, et au vu d'avis des services de l'État dont l'estimation a été suivie de manière constante s'agissant des opérations de cessions.

Par ailleurs, la commune a procédé à des investissements à hauteur de 7,32 M€ en réalisant des acquisitions immobilières qui s'inscrivent dans la droite ligne des objectifs exposés : disposer d'un foncier pour l'édification de bâtiments communaux, développer le périmètre du domaine privé au soutien des activités de services et constituer des réserves foncières pour de futures opérations d'aménagement. Les transactions procèdent de délibérations motivées du conseil municipal, prises après avis du service des domaines

⁸⁵ Le centre technique municipal a été déclassé pour créer un centre de santé en centre-bourg afin de répondre aux attentes des professionnels de santé et des habitants.

⁸⁶ Notamment des logements locatifs sociaux pour se conformer aux objectifs fixés par la loi du 13 décembre 2020 dite SRU (objectif de 25 % de logements sociaux fixé par les articles L. 302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation).

⁸⁷ En lien avec la Métropole de Lyon pour les permis de construire de logements collectifs (Convention relative à l'instruction des demandes d'autorisation et actes relatifs à l'occupation et à l'utilisation du sol).

⁸⁸ Cession du local occupé par La Poste devenu vacant pour l'implantation d'une activité libérale.

conformément à l'article R. 1211-9 du CGCT⁸⁹. Cet avis ne lie pas la commune qui reste libre de retenir un prix différent⁹⁰ et en l'espèce, les acquisitions ont parfois été opérées à un prix supérieur à l'évaluation domaniale⁹¹ qui a été justifié par la commune. Les transactions intervenues pour deux opérations d'envergure (îlot Plancha et « Gentil'hordière ») font l'objet d'une présentation détaillée.

5.2.1 Les transactions réalisées dans le cadre de l'opération « Ilot Plancha »

L'îlot de la Plancha est un tènement de près d'un hectare, en centre-bourg, dont la Métropole de Lyon et la commune de Limonest détiennent les parcelles. Les deux collectivités ont entamé, dès 2015, une opération de restructuration urbaine destinée à développer l'offre de logements (dont 30 % en location sociale) et à renforcer les commerces de proximité. Ce projet a été conduit dans le cadre d'une convention de maîtrise d'ouvrage unique entre la métropole et la commune qui a réalisé, à cette occasion, plusieurs transactions immobilières. En 2019, la commune a cédé une parcelle (ancien parking public) au prix de 2,78 M€ pour permettre la construction de 31 logements en centre-bourg. En parallèle, la commune a réalisé trois opérations d'acquisition dans le cadre de ventes en l'état futur d'achèvement (VEFA) pour un montant total de 3,4 M€ afin de devenir propriétaire de trois locaux commerciaux, un local professionnel et 35 places de stationnement en souterrain au sein des îlots A et B de l'opération.

Ces transactions, qui font l'objet d'une analyse détaillée à l'annexe n° 5, n'appellent pas d'observations particulières, si ce n'est le constat que les places de stationnement, initialement achetées pour être proposées aux usagers du centre-bourg, ont finalement eu un usage privatif, concédé par bail⁹². À cet égard, la mise en location des biens acquis en VEFA a généré un revenu locatif de près de 198 000 € en 2023 (84 % de ces revenus étant issus des baux commerciaux). Au final, les transactions réalisées lors de l'opération « Ilot Plancha » ont participé à la gestion active du domaine privé de la commune. Néanmoins, il convient de relever que la société Halles de Limonest qui avait conclu avec la commune un bail commercial à l'ouverture des Halles des Monts d'Or n'a pas honoré le paiement de ses loyers et a été placée en redressement judiciaire dès juillet 2022 puis en liquidation judiciaire et que la commune n'a pas pu, à ce jour, recouvrer ses créances locatives.

En revanche, il n'apparaît pas que le conseil municipal ait bénéficié, au cours de la période contrôlée, d'un bilan annuel des cessions et acquisitions, pourtant nombreuses, alors que cette présentation est prévue par l'article L. 2241-1 du CGCT et qu'elle doit donner lieu à délibération. La chambre invite la commune à y procéder pour garantir la complète information de l'assemblée délibérante. En réponse aux observations provisoires, la commune s'est engagée à formaliser un rapport annuel sur les acquisitions et cessions afin de renforcer la lisibilité de sa stratégie foncière et de garantir une information complète de l'assemblée délibérante.

⁸⁹ Lorsque l'opération projetée atteint le seuil de 180 000 € (arrêté du 5 décembre 2016).

⁹⁰ Sous réserve du contrôle du juge administratif qui peut annuler la décision pour erreur manifeste d'appréciation si le prix s'écarte significativement de l'estimation des domaines sans justification (CAA Bordeaux, 9 mai 2019, n°17BX01308).

⁹¹ La parcelle acquise pour le CTM a été achetée à un prix supérieur à 44 % par rapport à l'estimation des domaines mais la revente d'une portion de cette parcelle après construction s'est aussi faite à prix nettement supérieur à l'estimation.

⁹² Un parking accessible en sous-sols de la maison des familles est actuellement en projet pour assurer un stationnement temporaire pour les automobilistes utilisant les équipements en centre bourg.

5.2.2 Les transactions réalisées pour l'aménagement futur de la Gentil'hordière

L'îlot de la Gentil'hordière (entrée nord du centre-bourg) a été identifié comme un secteur répondant aux enjeux d'aménagement et de développement de Limonest. Il fait l'objet d'une orientation d'aménagement et de programmation sectorielle (OAP n°2) au plan local d'urbanisme et de l'habitat (PLU-H) avec un règlement conditionnant son urbanisation à des conditions de seuil (terrain de 1 300 m² minimum et surface de plancher minimale de 1 500 m²) et d'aménagement (préservation de la végétation et du bâti patrimonial).

Au cours de la période contrôlée, la commune a réalisé plusieurs transactions pour constituer la réserve foncière indispensable à la réalisation d'un projet d'ensemble. Ces transactions, détaillées à l'annexe n° 5, n'appellent pas d'observations particulières. Si les recours contentieux introduits contre les permis de construire ont retardé la mise en œuvre du projet et ne permettent pas de tirer un bilan définitif des transactions, la chambre constate néanmoins l'engagement de la commune dans la conduite de sa politique de constitution de réserves foncières sur un secteur qui apparaît comme l'un des derniers îlots de densification disponible en centre-bourg pour développer une offre de logements collectifs intégrant 30 % de logement social et, ce faisant, poursuivre son action en faveur de la mixité sociale de l'habitat. En la matière, la commune de Limonest dispose de 312 logements locatifs sociaux⁹³, soit 20,4 % des résidences principales, en progression de près d'un point par rapport à 2019. En décembre 2023, la commune a conclu un contrat de mixité sociale (2023-2025) avec des objectifs de rattrapage (14 logements pour un taux de rattrapage fixé à 25 % au regard du déficit constaté de 55 logements). Le projet d'aménagement de la Gentil'hordière aurait largement contribué à atteindre cet objectif, s'il n'avait été décalé par les contentieux introduits.

5.3 Les biens locatifs : une source de revenus conséquents dont les modalités de gestion restent à parfaire

Au cours de la période contrôlée, la commune a disposé d'environ 2,22 M€ de revenus locatifs, en hausse de 43 % entre 2019 et 2023. La gestion active du domaine privé communal participe à la dynamique des produits d'exploitation de la commune (voir 7.1.3) puisque les revenus locatifs représentent environ 40 % des ressources d'exploitation et constituent ainsi une ressource non négligeable.

Tableau n° 12 : Montant annuel des loyers perçus par la commune

En € HT	2019	2020	2021	2022	2023	TOTAL
752 - Revenus des immeubles	379 983	366 127	354 033	578 507	542 611	2 221 262
dont Associations	37 753	35 499	38 451	56 130	57 067	224 900
dont Particuliers	118 428	115 533	105 984	109 980	22 133	472 057
dont Entreprises	223 802	215 095	209 599	412 398	463 412	1 524 305

Source : grands livres commune.

À compter du second semestre 2022, la commune a externalisé la gestion locative de ses biens immobiliers en confiant à une régie immobilière, d'une part, la gestion des aspects commerciaux (annonces, visites, sélection des dossiers, rédaction des baux, diagnostics

⁹³ Inventaire définitif des logements locatifs sociaux au 1^{er} janvier 2024.

obligatoires) et, d'autre part, en donnant à cette société un mandat pour encaisser, au nom et pour le compte de la commune les loyers (tout en réalisant la répartition des charges locatives) avant de procéder à leur reversement à trimestre échu. À cette fin, une convention de mandat d'encaissement des loyers, charges et dépôts de garantie pour les biens locatifs a été conclue⁹⁴ entre le comptable public, la commune et la régie immobilière.

Outre l'irrégularité que constitue l'absence de passation d'un marché public en procédure formalisée (voir paragraphe 4.2.3), la mise en œuvre du mandat de gestion permet de constater qu'il n'a pas abouti à une réelle externalisation puisque, dans les faits, les agents communaux ne sont que très partiellement déchargés de la gestion locative⁹⁵. En réponse aux observations provisoires, la commune indique que ce mode de gestion répond à un besoin d'expertise juridique et technique (rédaction des baux, gestion des revalorisations de loyers) et que l'intervention des agents communaux pour réaliser notamment les réparations au sein des biens locatifs évite le recours à des prestations externes coûteuses.

Néanmoins, à l'aune de l'expérimentation conduite et des complexités résultant d'une externalisation finalement relative, la chambre invite la commune à redéfinir précisément ses besoins dans la perspective de l'arrivée à échéance du contrat de gestion locative, prévue par l'avenant conclu en avril 2025 pour tirer les conséquences de l'absence de passation d'un marché public en procédure formalisée.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune de Limonest axe sa stratégie foncière sur le développement et la valorisation de son domaine privé, ainsi que sur la constitution de réserves foncières pour la réalisation de projets d'aménagement. Les transactions menées dans le cadre de l'opération « Ilot Plancha » ont contribué à la rénovation du centre-ville et au soutien aux activités de services. La commune a également été proactive dans la conduite de transactions immobilières sur le dernier secteur susceptible de densification en centre-bourg dans la perspective d'une future opération d'aménagement. L'ensemble de ces transactions illustre l'engagement de la commune au soutien de projets structurants, incluant le développement du logement social, qui représente actuellement environ 21 % des résidences principales.

La commune dispose d'un patrimoine aux bonnes performances énergétiques grâce à des investissements ayant réduit significativement les consommations. Sa gestion patrimoniale active lui procure des revenus conséquents mais les modalités de gestion locative expérimentées depuis 2022 gagneraient à être réexaminées compte tenu du caractère très partiel de l'externalisation opérée via une régie immobilière.

⁹⁴ Au titre de l'article L. 1611-7-1 du CGCT.

⁹⁵ Malgré la délégation à la régie immobilière, la commune a récupéré la réalisation des états des lieux en raison des coûts de ces prestations, afin de limiter les honoraires de la régie immobilière aux 20 000 € HT prévus dans la prestation contractuelle de base. Par ailleurs, les agents communaux interviennent pour assurer la résolution des désordres techniques que les locataires signalent à la régie et que la régie fait remonter à la commune. Alors que la gestion déléguée suppose une relation bipartite (locataire-régie), la commune redevient un interlocuteur direct du locataire.

6 LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

6.1 L'organisation de la fonction budgétaire et comptable

L'instruction budgétaire et comptable M57 impose l'adoption d'un règlement budgétaire et comptable pour toutes les communes de plus de 3 500 habitants. Elle précise également certaines obligations en matière de contenu.

La commune de Limonest s'est dotée d'un règlement financier et budgétaire⁹⁶ à l'occasion de l'application de la nomenclature comptable M57 à ses documents budgétaires, par délibération du 20 décembre 2022. Ce guide traite des thèmes suivants :

- le cadre juridique du budget communal (orientations budgétaires, budget primitif, décision modificative compte financier, etc.) ;
- l'exécution budgétaire (circuit comptable des dépenses et des recettes, etc.) ;
- les opérations financières particulières et opérations de fin d'année ;
- la gestion de la dette et de la trésorerie.

Si le guide couvre de nombreux aspects budgétaires et comptables, il ne comporte aucune disposition relative aux autorisations de programme (AP) et crédits de paiements (CP). Cette absence est due au choix de la collectivité de ne pas y recourir. Il convient de rappeler que la commune, qui peut à tout moment décider d'instaurer des AP-CP, ne pourra les mettre en œuvre sans préciser au sein de son règlement leurs modalités de gestion (adoption, annulation, etc.).

La commune a par ailleurs entendu développer un « contrôle de gestion », porté par le service finances, afin notamment « *d'optimiser l'utilisation de ses ressources et de mieux évaluer l'impact de ses projets.* » Pour l'heure, ce contrôle s'est essentiellement matérialisé par le lancement d'une comptabilité analytique en 2023.

La mise en œuvre de l'ensemble des procédures financières repose sur le service finances, qui compte 1,8 ETP. Celui-ci relève du pôle ressources et administration générale⁹⁷. Il est chargée de l'élaboration du budget, du suivi des dépenses et des recettes, ainsi que de la gestion comptable.

6.2 La gestion budgétaire

6.2.1 La structure budgétaire de la commune

Au cours de l'année 2022, le budget annexe du conservatoire, qui avait été créé par délibération du 5 juin 2019, a été repris au budget principal de la commune. Par délibération du

⁹⁶ Le règlement budgétaire et financier présente l'avantage de décrire dans un document unique les procédures de la collectivité, rappeler les normes et les méthodes, les faire connaître en interne, créer un référentiel commun et une culture de gestion et aider à leur appropriation par les services de la collectivité. Le règlement budgétaire et financier décrit en particulier les principes de la procédure budgétaire, la comptabilité d'engagement, la procédure des autorisations de programme (AP) et crédits de paiement (CP), la programmation pluriannuelle des investissements.

⁹⁷ Ce pôle regroupe les services affaires Générales, ressources humaines, finances et marchés publics, soit un effectif théorique de 11 ETP.

20 octobre 2022, le conseil municipal a approuvé la clôture de ce budget annexe et le transfert du résultat au budget principal, ainsi que le transfert de l'actif et du passif du conservatoire.

6.2.2 Le processus d'élaboration du budget

6.2.2.1 Le calendrier budgétaire et le débat d'orientation budgétaire

La loi du 7 août 2015, dite loi « NOTRe », prévoit que dans les communes de plus de 3 500 habitants, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal et il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique.

La commune de Limonest a présenté un rapport d'orientation budgétaire (ROB), lors de chaque exercice contrôlé, qui a fait l'objet d'un débat en conseil municipal dans le respect du délai précité, à l'exception du budget primitif de l'année 2024.⁹⁸ La chambre invite la commune à veiller à respecter strictement le délai légal destiné à garantir la bonne information des conseillers municipaux, ainsi que la pertinence et l'actualité des données contenues dans le rapport d'orientation budgétaire.

Les rapports présentés à l'appui des débats comportaient globalement les informations exigées par l'article D. 2312-3 du CGCT. Ils intégraient des informations complémentaires en matière de ressources humaines bien que la population de la commune demeure sous le seuil de 10 000 habitants. Toutefois, si la qualité et la clarté de l'information figurant dans les ROB se sont sensiblement accrues, la présentation des perspectives reste perfectible. Ainsi, le programme pluriannuel d'investissement (PPI) n'est pas présenté de manière systématique sous la forme d'un calendrier présentant pour chaque investissement les montants déjà exécutés, ainsi que les dépenses d'équipement à venir par exercice, pour chacun d'entre eux.

6.2.2.2 La qualité des prévisions budgétaires

Les taux d'exécution budgétaire⁹⁹ 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.

Si les prévisions budgétaires pour les dépenses et les recettes de gestion courantes apparaissent prudentes¹⁰⁰, les taux de réalisation des prévisions budgétaires (hors restes à réaliser) s'avèrent insuffisants en matière de recettes (32 %) et de dépenses (47 %) d'équipement¹⁰¹. La commune a notamment inscrit en 2019, 2020 et 2022 d'importants montants d'emprunts qui n'ont pas été réalisés. Elle explique cette lacune par les aléas générés

⁹⁸ Un délai de 70 jours a séparé le débat d'orientation budgétaire de la séance où le budget primitif a été voté, alors que l'article L. 2312-1 du CGCT dispose que « (...) le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires (...) ».

⁹⁹ Rapport entre les sommes engagées ou perçues au cours de l'exercice et les sommes votées par l'assemblée délibérante.

¹⁰⁰ Le taux d'exécution budgétaire des dépenses et les recettes réelles de fonctionnement s'est établi à 96 % en moyenne.

¹⁰¹ L'exécution est évaluée sur le périmètre de la gestion courante et non sur les dépenses et recettes réelles de fonctionnement et d'investissement afin d'éviter tout retraitement lié aux opérations de cession. En effet, les crédits ouverts au chapitre 024 ne font l'objet d'aucune exécution, le produit des cessions apparaissant en recettes exceptionnelles (775) au CA.

par la crise sanitaire dans la conduite des travaux ainsi que par l'annulation du projet de la nouvelle « Salle polyvalente et terrain multisport » en raison de difficultés techniques.

Les niveaux d'exécution atteints lors de certains exercices se sont avérés si faibles qu'ils illustrent un manque de réalisme des prévisions budgétaires au vu des difficultés persistantes de la commune à exécuter son programme d'investissement. En conséquence, il importe que la commune renforce son pilotage budgétaire et la qualité de son programme pluriannuel d'investissement (PPI).

Par ailleurs, la commune a comptabilisé des restes à réaliser en raison des décalages successifs de ses opérations d'investissement. Ces restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées et non mises en paiement au 31 décembre de l'exercice ainsi qu'aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes¹⁰². Ils sont repris aux résultats de l'exercice et permettent de déterminer au plus juste le besoin de financement de la section d'investissement et la part de l'excédent de fonctionnement qui doit être affecté à sa couverture¹⁰³. Ils donnent lieu à l'ouverture de crédits de report au budget suivant.

Tableau n° 13 : Restes à réaliser (RAR)

En €	2019	2020	2021	2022	2023
<i>RAR en dépenses d'investissement</i>	319 564	3 427 392	630 129	3 275 901	4 373 262
<i>RAR en recettes d'investissement</i>	-	4 070 000	383 794	4 627 069	1 992 774

Source : Comptes administratifs et financiers

La commune n'a pas été en mesure de produire les pièces justifiant l'inscription des restes à réaliser tant en dépenses (marchés, bons de commande, etc.) qu'en recettes (lettre d'engagement d'établissement bancaire, etc.) pour les exercices demandés (2020 et 2022). Elle s'est limitée à fournir l'état des restes à réaliser validé par le comptable. En réponse aux observations provisoires, la commune a précisé que les restes à réaliser étaient établis sur la base de bons de commande, des marchés dûment engagés, ainsi que sur les tableaux prévisionnels de dépenses élaborés en lien avec l'assistance à maîtrise d'ouvrage, sans toutefois transmettre de justificatifs comptables.

Cette absence de justification constitue une lacune dans la gestion budgétaire de la commune, compte-tenu notamment de l'importance des montants concernés. Elle traduit un déficit d'organisation des procédures du service financier. La réalité et la sincérité des restes à réaliser et donc l'exactitude du vote du budget et du compte financier n'est donc pas établie.

Recommandation n° 8. Veiller à la réalité et à la justification des restes à réaliser.

6.2.3 L'information budgétaire

6.2.3.1 La fiabilité des documents budgétaires et de leurs annexes

Les annexes réglementaires aux budgets et comptes administratifs et financiers sont prévues aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT. L'instruction budgétaire et comptable M14 (M57)

¹⁰² Article R. 2311-11 du CGCT.

¹⁰³ L'excédent de fonctionnement doit être affecté en priorité à la couverture du besoin de financement de la section d'investissement après prise en compte des restes à réaliser.

rappelle que celles-ci visent « à compléter l'information des élus et des tiers sur certains éléments patrimoniaux. La production de ces états est obligatoire. Certains éléments sont nécessaires aux membres de l'assemblée délibérante pour éclairer et aider à la prise des décisions relatives au budget ».

De manière générale, les informations figurant dans les annexes aux comptes administratifs de la commune de Limonest ne s'avèrent pas fiables et exhaustives. Ainsi, ni l'état des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions (cf. paragraphe 1.7), ni l'état des personnels (cf. paragraphe 2.2.1) n'ont été régulièrement renseignés lors de tous les exercices. Ils comportent également des imprécisions, voir des incohérences.

L'état de la dette est produit chaque année. Le montant des dépôts et cautionnement figurant dans l'état présente des discordances avec le compte de gestion, qui restent cependant minimales. La principale erreur résulte de la différence de montant (de 340 101 €) entre le montant des emprunts inscrit en annexe au compte financier et celui imputé au compte 1641 dans la balance de l'exercice 2023. La commune explique que cette différence résulte d'un problème de logiciel corrigé en 2025.

6.2.3.2 La publication des données financières de la commune

L'article L. 2313-1 du CGCT prévoit la mise en ligne de trois documents d'informations budgétaires et financières sur le site Internet de la collectivité afin d'assurer la bonne information des citoyens¹⁰⁴. Elle doit intervenir dans le délai d'un mois à compter de l'adoption de la délibération par laquelle l'assemblée délibérante s'est prononcée.

La commune de Limonest propose un onglet propre aux documents budgétaires qui facilite l'accessibilité de l'information. Néanmoins, la consultation du site internet de la commune en amont du contrôle a permis de constater la non exhaustivité des documents publiés (absence de documents pour l'exercice 2022, des décisions modificatives, etc.) et une insuffisante actualisation (non-respect du délai d'un mois pour la mise en ligne).

La chambre invite la commune à veiller à la correcte application des obligations de communication en vigueur en matière financière.

6.3 La fiabilité des comptes

6.3.1 Le rattachement des charges et des produits

Afin de respecter le principe d'indépendance des exercices, les produits et les charges doivent être rattachés à l'exercice au cours duquel se situent leurs faits générateurs. Cette obligation s'applique aux collectivités de plus de 3 500 habitants, donc à la commune de Limonest.

Pendant la période contrôlée, cette dernière a procédé à la comptabilisation des intérêts courus non échus (ICNE). En revanche, elle n'a procédé à aucun autre rattachement, à l'exception de 91 902 € de charges de gestion en 2023. La commune explique cette absence de

¹⁰⁴ Il s'agit notamment des données synthétiques sur la situation financière communale, le rapport sur les orientations budgétaires, les notes explicatives de synthèse annexées au budget primitif et au compte financier.

rattachement par l'utilisation de la journée complémentaire¹⁰⁵ : le calendrier des engagements est organisé pour interrompre toute nouvelle commande dès début décembre. Les rattachements 2023 sont une exception car des factures n'avaient pas été reçues pour tenir le calendrier précité.

La chambre a vérifié le traitement comptable d'un échantillon de factures (eau et énergie) sans mettre en lumière d'irrégularité notable. Il en ressort par ailleurs que les modalités de mise en œuvre des procédures de rattachement n'ont pas eu pour objet ni pour effet de modifier les résultats annuels de la collectivité.

6.3.2 La gestion patrimoniale et le suivi des immobilisations

6.3.2.1 La tenue des inventaires

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe conjointement au comptable public et à l'ordonnateur. Ce dernier doit tenir un inventaire physique du patrimoine communal, ainsi qu'un inventaire comptable retraçant leurs entrées, sorties, et valorisations comptables. En l'espèce, la commune ne dispose pas d'un véritable inventaire physique, réalisé par les services techniques, mais seulement d'un inventaire comptable faisant également office d'inventaire physique. L'absence du premier inventaire est de nature à obérer la fiabilité du second.

Le montant des immobilisations figurant à l'inventaire comptable tenu par la commune s'avère globalement cohérent avec celui arrêté à l'état de l'actif tenu par le comptable. Ces deux documents ne présentaient qu'un différentiel de l'ordre de 1 % du montant total en 2023.

Tableau n° 14 : Valorisation du patrimoine communal 2023

En €	Montant
<i>Valeur brute comptable de l'inventaire communal</i>	65 255 384
<i>État de l'actif brut</i>	65 826 403
Écart	0,9 %
<i>Valeur nette de l'inventaire communal</i>	62 431 684
<i>État de l'actif net</i>	63 222 867
Écart	1,3 %

Source : Inventaire comptable et état de l'actif (2023).

6.3.2.2 L'intégration des travaux achevés aux comptes d'immobilisation

Les comptes d'immobilisations en cours (compte 23) doivent être régulièrement apurés au profit des comptes définitifs d'immobilisation 20 (incorporelles) ou 21 (corporelles). Cette opération est essentielle pour la tenue de l'inventaire et pour ne pas différer l'amortissement des biens concernés.

En l'absence de suivi des opérations d'intégration, la commune présentait en début de période contrôlée un important solde comptable d'immobilisations en cours (11,6 M€ en 2021). Les travaux menés par la commune à l'occasion du passage à la nomenclature comptable M57 lui ont permis de déceler cette lacune et de régulariser sa situation. La baisse de plus de 10 M€

¹⁰⁵ La journée complémentaire du 31 décembre se prolonge, fictivement, jusqu'au 31 janvier de l'année suivante pour permettre, en section de fonctionnement uniquement, l'émission des mandats correspondant à des services faits au cours de l'exercice considéré et des titres de recettes correspondant à des droits acquis par la commune au cours du même exercice. Elle permet d'éviter de procéder à des rattachements pour les recettes et dépenses réglées durant cette période.

des immobilisations en cours entre 2021 et 2022 résulte de l'intégration du pôle culturel communal « Agora », mis en service en 2018.

Tableau n° 15 : Immobilisations corporelles en cours

En €	2019	2020	2021	2022	2023
(A) Solde des immobilisations corporelles en cours	11 078 329	11 251 531	11 527 235	1 335 425	3 183 424
(B) Solde des immobilisations corporelles	40 693 992	43 078 578	46 875 987	57 681 856	59 699 017
Ratio A/B	27,2 %	26,1 %	24,6 %	2,3 %	5,3 %

Source : Comptes administratifs et financiers

Si des opérations d'intégration ont été effectivement réalisées en 2022, et prises en compte dans la balance des comptes de la collectivité et dans l'état de l'actif tenu par le comptable, l'inventaire de son patrimoine tenu par la commune n'a cependant pas été corrigé : le pôle culturel Agora y apparaît toujours comme une immobilisation en cours (2313).

Ce point illustre la nécessité de veiller à un suivi exhaustif et régulier des opérations d'intégration des immobilisations en cours sur le long terme, et notamment lors de la mise en service de la future maison des familles.

6.3.2.3 Les amortissements

L'article L. 2321-2 du CGCT impose aux communes et groupements dont la population est supérieure à 3 500 habitants de procéder à l'amortissement des immobilisations et des subventions d'équipements versées.

Les durées d'amortissement des immobilisations sont fixées librement par délibération de la collectivité, à l'exception de quelques catégories de biens spécifiques¹⁰⁶. Les modalités arrêtées doivent être cohérentes avec les durées d'utilisation des biens concernés. Une durée d'amortissement excessivement longue allégerait le poids annuel des dotations aux amortissements et ne permettrait pas de financer efficacement leur renouvellement.

En l'espèce, les délibérations du 24 mars 2022 et du 14 septembre 2023 de la commune de Limonest, fixant les durées d'amortissement par catégorie de biens sont conformes aux durées obligatoires d'amortissement précitées. En ce qui concerne les modalités d'amortissement relevant de la libre appréciation de la collectivité, cette dernière a choisi d'appliquer un amortissement au *prorata temporis* du temps prévisible d'utilisation. Les durées retenues par catégories d'immobilisation ne sont pas excessives et n'appellent pas d'observation particulière.

Les écritures comptables en matière d'amortissement respectent l'équilibre entre dotations aux amortissements et amortissements constatés au bilan de la collectivité.

Toutefois, certains biens communaux, pourtant soumis à l'obligation d'amortissement, n'ont pas été amortis. L'article R. 2321-1 du CGCT dispose à cet égard que « *les biens*

¹⁰⁶ Par exception, les durées d'amortissement sont imposées réglementairement pour :

- les frais relatifs à certains documents d'urbanisme (durée maximum de dix ans) ;
- les frais d'études non suivis de réalisations (durée maximum de cinq ans) ;
- les frais de recherche et de développement (durée maximum de cinq ans) ;
- les frais d'insertion amortis (durée maximum de cinq ans en cas d'échec du projet d'investissement) ;
- les subventions d'équipement (durée maximale déterminée en fonction des investissements subventions, de 5 à 40 ans).

immeubles productifs de revenus et non affectés directement ou indirectement à l'usage du public ou à un service public administratif » doivent être amortis.

C'est le cas du pôle culturel Agora qui figure à l'état de l'actif pour une valeur brute de 11,2 M€. Si une partie du pôle Agora (médiathèque, locaux afférents à l'enseignement musical) est affectée à des services publics administratifs, il comporte également une salle des fêtes et une grande salle d'activités destinées à être louées dans le cadre d'événements privés. Cette seconde partie ne constitue pas un service public et génère des revenus pour la commune. Au vu de la réglementation en vigueur, et dans un souci de bonne gestion (l'amortissement préparant le renouvellement du bien), la commune devrait amortir l'infrastructure concernée.

Par ailleurs, la chambre rappelle que la commune est désormais tenue d'amortir l'ensemble de ses biens productifs de revenus même s'ils ont été acquis lorsque sa population était inférieure à 3 500 habitants et qu'elle n'était alors pas soumise à cette obligation. C'est notamment le cas pour les logements communaux ou des locaux commerciaux mis en location¹⁰⁷.

6.3.3 Les opérations de provisionnement pour risques et pour charges

Les dispositions des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT prescrivent aux communes de provisionner les risques financiers encourus dans certaines situations :

- en cas de contentieux porté devant une juridiction, à concurrence du risque estimé ;
- lorsqu'une procédure collective est ouverte au sein d'un organisme envers lequel la collectivité a contracté un engagement financier ;
- lorsqu'une créance détenue sur un tiers présente un risque d'irrecouvrabilité en dépit des diligences du comptable public.

En dehors de ces cas, la commune peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré (exemple : en cas d'emprunts structurés). La constitution de provisions dès connaissance d'un risque financier permet de respecter le principe comptable de prudence en anticipant la concrétisation du risque.

En l'espèce, la commune n'a constaté aucune provision entre 2019 et 2023. Pourtant, certaines créances communales présentaient un risque avéré d'irrecouvrabilité. C'est particulièrement le cas des loyers dus par des entreprises ayant occupé les halles de Limonest. Ces sociétés ont connu des retards de paiement jusqu'à être placées en liquidation judiciaire en 2024. Au vu de l'état des restes à recouvrer édité par le comptable public en 2023, la commune aurait dû constater, a minima, des provisions pour dépréciation de créances d'un montant de près de 76 000 €.

Il est à noter que l'état des provisions constituées figurant en annexe des comptes administratifs et financiers 2022 et 2023, mentionne une provision de 47 767,30 € relative aux commerces des Halles. Cependant, bien que les crédits relatifs à cette dernière aient été budgétairement ouverts en 2022, ils ont été annulés et la provision n'a pas été constituée. Ainsi, aucune provision n'apparaît dans la balance des comptes de la commune.

¹⁰⁷ L'état de l'actif fait ainsi apparaître des logements non amortis pour un montant cumulé de 700 000 €, le parking de l'ilot plancha (579 000 €) ainsi que différents travaux sur commerce faisant l'objet d'une location.

En ce qui concerne le risque contentieux, aucune des instances en cours¹⁰⁸ pendant la période contrôlée n'imposait la passation d'une provision. Toutefois, l'OGEC Saint-Martin, association assurant la gestion d'un établissement scolaire privé à Limonest, a formé un recours devant le tribunal administratif de Lyon en septembre 2024 pour contester le montant de la participation versée par la commune (cf. paragraphe 1.8). Ce contentieux faisant porter un risque financier sur la commune de Limonest, eu égard à la possible réévaluation de la participation communale, il doit faire l'objet d'une provision¹⁰⁹.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La qualité de l'information budgétaire et comptable de la commune de Limonest est correcte mais des axes d'amélioration ont été identifiés. La commune doit renforcer la qualité de ses prévisions budgétaires, caractérisées par une faible exécution des dépenses d'équipement, en consolidant le pilotage pluriannuel des investissements et en étant capable de justifier les importants restes à réaliser de fin d'exercice budgétaire. Les annexes des comptes administratifs doivent être renseignées de manière exhaustive pour fournir aux élus une information fiable et les documents d'informations budgétaires et financières doivent être publiés intégralement sur le site internet et régulièrement actualisés.

La fiabilité des comptes de la commune peut être améliorée, notamment par la mise en place d'un inventaire physique et par un suivi rigoureux des immobilisations pour engager l'amortissement des biens dès l'achèvement des travaux. Enfin, dans le respect du principe de prudence comptable, la commune doit veiller à constituer des provisions lorsqu'elle identifie un risque financier avéré.

7 LA SITUATION FINANCIÈRE

La structure budgétaire de la commune de Limonest a été modifiée en cours de période contrôlée. Alors que la commune avait créé, en 2019, un budget annexe spécifique à la reprise en régie du conservatoire, elle a décidé en 2022 de supprimer cette régie et de la reprendre au budget principal. La présente analyse financière concerne l'ensemble des budgets consolidés.

7.1 Des produits d'exploitation dynamiques

7.1.1 Une progression de l'ensemble des ressources communales

Les produits de gestion sont passés de 6,6 M€ à 8,3 M€ entre 2019 et 2023, soit une hausse de près de 25 % pendant la période contrôlée. Cette hausse s'est essentiellement concentrée en fin de période contrôlée.

Tableau n° 16 : Évolution des produits de gestion

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Variation
------	------	------	------	------	------	-----------

¹⁰⁸ La quasi-totalité des contentieux engageant la commune sont liés à des recours portant sur des autorisations d'urbanisme.

¹⁰⁹ Constitution d'une provision équivalente au montant du recours indemnitaire introduit par l'OGEC soit 95 000 €.

<i>Ressources fiscales</i>	5 142 376	5 200 977	5 400 267	5 652 845	6 068 253	18,0 %
<i>Ressources d'exploitation¹¹⁰</i>	1 019 027	960 419	1 078 141	1 256 798	1 497 165	46,9 %
<i>Dotations et participations</i>	467 228	496 267	578 011	592 249	704 656	50,8 %
= Produits de gestion	6 628 631	6 657 664	7 056 419	7 501 892	8 270 074	24,8 %

Source : comptes administratifs et financiers – retraitement chambre régionale des comptes

7.1.2 Les ressources fiscales propres

7.1.2.1 Les contributions directes locales

Entre 2019 et 2023, les ressources fiscales ont progressé de 18 %, pour atteindre 6,1 M€.

Tableau n° 17 : Évolution de la fiscalité locale

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Variation
<i>Contributions directes locales¹¹¹</i>	3 883 477	3 889 791	3 988 458	4 173 017	4 368 380	12,5 %
+ <i>Autres impôts et taxes</i>	709 414	761 736	862 817	882 604	1 098 310	54,8 %
+ <i>Fiscalité reversée</i>	549 485	549 450	548 992	597 224	601 563	9,5 %
= Fiscalité totale (nette)	5 142 376	5 200 977	5 400 267	5 652 845	6 068 253	18 %

Source : comptes administratifs et financiers – retraitement chambre régionale des comptes

La progression des recettes fiscales trouve essentiellement son origine dans la progression du produit des contributions directes locales. L'analyse de leur évolution doit cependant tenir compte de la réforme de la taxe d'habitation.

La perte de 1 M€ de produit de la taxe d'habitation (TH) a été plus que compensée par la revalorisation du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) de 1,5 M€, et ce malgré l'application d'un coefficient correcteur en défaveur de la commune.¹¹² En 2023, la commune percevait 4,3 M€ de produit de taxe foncière soit moitié plus qu'en 2019.¹¹³

L'évolution des bases d'imposition reflètent la suppression de la taxe d'habitation, dont les bases ont été réduites de plus de 90 % de 2019 à 2023. Les bases de taxe foncière n'ont que très légèrement augmenté pendant le même laps de temps. Malgré cette relative stabilité, la commune de Limonest dispose toujours de bases d'imposition en matière foncière largement supérieures aux communes de la même strate démographique. Ainsi, elle présentait en 2023 des bases de TFPB de près de 5 200€ par habitant soit près de quatre fois plus que dans les communes de la même strate démographique.

La commune n'a pas modifié ses taux d'imposition entre 2019 et 2023. Toutefois, le transfert de la part départementale de la TFPB a mécaniquement majoré en 2021 le taux

¹¹⁰ Ces ressources sont constituées des produits des services du domaine, des ventes diverses et des autres produits de gestion courante.

¹¹¹ Taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties (*nettes des restitutions*).

¹¹² Limonest était susceptible de bénéficier d'une surcompensation : le produit supplémentaire provenant du transfert à la commune de la part départementale de TFB s'avérait supérieur à la perte de recettes provenant de la suppression de la TH communale. En conséquence, un coefficient correcteur a été appliqué afin de réduire de près de 800 000 € le produit total de TFB désormais perçu par Limonest.

¹¹³ Cf. Annexe n°7.

communal de TFPB de 14,70 % à 25,73 %. Cette majoration explique l'essentiel de la progression du produit de la taxe concernée lors de la période contrôlée.

La réforme de la fiscalité n'a pas modifié le niveau général de pression fiscale communal, qui demeure plus faible que dans les communes comparables. Le taux de la TFPB était ainsi inférieur de près de 13 points aux communes de la même strate démographique en 2023. La modération des taux de fiscalité est rendue possible par l'importance des bases d'impositions précédemment évoquée.

Tableau n° 18 : Taux des contributions directes locales en 2023

	Limonest	Moyenne des communes de la même strate démographique
<i>Taxe d'habitation</i>	12,81 %	14,80 %
<i>Taxe foncière sur les propriétés bâties</i>	25,73 %	38,06 %
<i>Taxe foncière sur les propriétés non bâties</i>	15,75 %	50,13 %

Source : données DGFIP

7.1.2.2 Les reversements de fiscalité

La commune a perçu près de 600 000 € de reversement de fiscalité en 2023 soit près de 10 % de plus qu'en 2019. Cette hausse résulte de l'augmentation de la dotation de solidarité communautaire (DSC), l'attribution de compensation étant demeurée inchangée pendant la période contrôlée.

La revalorisation de la DSC est intervenue en 2022 à l'occasion de la modification par la Métropole de Lyon des modalités de calcul de cette dernière.¹¹⁴ Limonest a bénéficié de cette réforme, sa dotation ayant été multipliée par 2,5 et elle a ainsi perçu 26,5 € par habitant en 2023, contre 22,6 € par habitant en moyenne pour l'ensemble du territoire de la métropole.¹¹⁵

Tableau n° 19 : Reversements de fiscalité

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Variation
<i>Attribution de compensation brute</i>	575 887	575 887	575 887	575 887	575 887	0 %
<i>+ Dotation de solidarité communautaire (DSC)</i>	39 693	39 693	39 693	93 607	101 978	156,9 %
<i>+ Fonds de péréquation (FPIC)</i>	-66 095	-66 130	-66 916	-72 270	-76 302	15,4 %
= Fiscalité reversée	549 485	549 450	548 992	597 224	601 563	9,5 %

Source : comptes administratifs et financiers – retraitement chambre régionale des comptes

La réforme de la dotation de solidarité communautaire ayant déjà pleinement produit ses effets, le montant perçu par la commune de Limonest restera stable à moyen terme.

7.1.2.3 Les autres impôts

En complément des contributions directes sur les contribuables communaux, la commune dispose également d'autres ressources fiscales. Ces dernières se sont avérées

¹¹⁴ Cf. délibération du conseil métropolitain du 24 janvier 2022.

¹¹⁵ Montant de la DSC versée par la métropole en 2023 (31,6 M€) rapporté à la population totale de son périmètre (1,4 M d'habitants).

particulièrement dynamiques pendant la période contrôlée avec une progression de près de moitié pour atteindre 1,1 M€ en 2023.

Tableau n° 20 : Autres ressources fiscales

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Variation
Autres impôts et taxes	709 414	761 736	862 817	882 604	1 098 310	54,8 %
<i>dont taxe sur la publicité extérieure</i>	198 102	168 854	230 540	245 853	367 322	85,4 %
<i>dont taxe sur l'électricité</i>	155 801	164 153	158 770	175 804	211 926	36 %
<i>dont taxe sur les droits de mutation</i>	345 909	419 102	395 048	443 033	516 874	49,4 %

Source : comptes administratifs et financiers – retraitement chambre régionale des comptes

Trois facteurs ont conjointement contribué à cette évolution :

- la progression du produit de la taxe sur les publicités extérieures en raison, selon la commune, du renforcement du travail de recensement des implantations soumises à taxation sur le territoire communal ;
- l'augmentation du produit des taxes sur l'électricité en fin de période contrôlée à raison de la hausse du prix de l'énergie ;
- la hausse du produit de la taxe sur les droits de mutation porté par le dynamisme global du marché immobilier pendant la période contrôlée.

Concernant ce dernier point, le montant perçu par la commune de Limonest résulte de la répartition du fonds de péréquation de la taxe additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux géré par la Métropole de Lyon. Or, le montant arrêté pour l'année 2024 pour la commune de Limonest sera en baisse de plus de 40 % (293 000 €) en raison d'un ralentissement récent du marché immobilier.

7.1.3 Les ressources d'exploitation

La commune dispose de ressources d'exploitation conséquentes évaluées à 1,5 M€ en 2023. Elles sont composées à hauteur de près de 60 % du produit de tarification des usagers alors que les autres 40 % proviennent de l'exploitation du domaine communal (redevances d'occupation du domaine public, loyers des logements et locaux commerciaux communaux, etc.). Elles ont progressé de près de moitié pendant la période contrôlée.

Tableau n° 21 : Ressources d'exploitation

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Variation
Ressources d'exploitation	1 019 027	960 419	1 078 141	1 256 798	1 497 165	46,9 %

Source : comptes administratifs et financiers – retraitement chambre régionale des comptes

Les recettes provenant de l'exploitation des services publics communaux ont progressé en raison du développement de certains services. C'est particulièrement le cas des redevances des services à caractère culturel, qui ont atteint plus de 260 000 € en 2023 contre seulement 85 000€ en 2019. Cette hausse résulte du développement des activités du conservatoire municipal et de l'adaptation de la grille tarifaire en cours de période contrôlée (cf. paragraphe 3.2).

En ce qui concerne les produits du domaine, leur progression résulte d'une politique active de valorisation du domaine et donc de ses produits.

7.1.4 Les dotations et participations

Limonest a perçu en 2023 près de 700 000 € de dotations et participations, soit 1,5 fois le montant enregistré en 2019.

Tableau n° 22 : Dotations et participations

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Variation
<i>Dotations et participations</i>	467 228	496 267	578 011	592 249	704 656	50,8 %

Source : comptes administratifs et financiers – retraitement chambre régionale des comptes

Le montant de ses dotations s'avère très faible, la commune ne percevant pas (ou quasiment pas) de dotation globale de fonctionnement, compte-tenu notamment de sa situation financière favorable (bases fiscales élevées, etc.). En revanche, elle perçoit des participations, spécialement affectées au financement de certains services. La plus importante d'entre elles provient de la caisse d'allocations familiales afin de financer les activités périscolaires, soit près de 430 000 € en 2023. À compter de 2021, la commune a également bénéficié d'un concours financier supplémentaire de l'État de 150 000 € par an, affecté à l'accueil des enfants en école maternelle à partir de trois ans.

7.2 L'évolution des charges de gestion

7.2.1 Une progression des charges soutenue

Les charges d'exploitation ont progressé pendant la période contrôlée de près de 30 %, passant de 4,7 M€ en 2019 à 6,1 M€ en 2023. Seules les subventions de fonctionnement ont diminué pendant la période contrôlée alors que toutes les autres charges sont en hausse, particulièrement les dépenses de personnel.

Tableau n° 23 : Évolution et répartition des charges de gestion

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Variation
<i>Charges de personnel</i>	2 664 781	2 905 643	2 914 621	3 189 729	3 818 265	43,3 %
+ <i>Charges à caractère général</i>	1 624 435	1 464 546	1 595 036	1 765 374	1 853 381	14,1 %
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	238 432	145 141	147 976	153 465	153 700	- 35,5 %
+ <i>Autres charges de gestion</i>	151 681	243 991	273 450	228 297	279 550	84,3 %
= Charges de gestion	4 679 330	4 759 321	4 931 083	5 336 865	6 104 896	30,5 %

Source : comptes administratifs et financiers – retraitement chambre régionale des comptes

7.2.2 Des charges de personnel en forte augmentation

Les charges de personnel représentent les principales dépenses de gestion. D'un montant de 3,8 M€ en 2023, elles ont progressé de plus de 40 % depuis 2019, soit une augmentation nettement supérieure à l'inflation (+ 12 % pendant la période contrôlée) ou à celle constatée pour les communes de la même strate démographique (+ 14 % entre 2019 et 2023).

Les dépenses de personnel représentaient près de 63 % des charges de gestion en 2023, 5 points de plus qu'en 2019, ce qui traduit une rigidité croissante des charges de gestion.

Tableau n° 24 : Évolution et répartition des charges de gestion en €

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Variation
Charges de personnel¹¹⁶	2 664 781	2 905 643	2 914 621	3 189 729	3 818 265	43,3 %
<i>Part des charges de gestion</i>	56,9 %	61,1 %	59,1 %	59,8 %	62,5 %	/

Source : comptes administratifs et financiers – retraitement chambre régionale des comptes

L'origine de la hausse des charges de personnel réside prioritairement dans l'augmentation des effectifs (cf. paragraphe 2.2). Ainsi, Limonest comptait en 2023 une centaine d'agents soit près de 17 % de plus qu'en 2019. Le principal facteur d'explication réside ici dans la reprise en régie du conservatoire municipal et dans la hausse de ses effectifs : sa masse salariale est ainsi passée de 85 000 € à près de 450 000 €.

La commune indique que les difficultés de recrutement l'ont contraint à recourir davantage aux contractuels, ce qui a contribué à l'inflation de la masse salariale. Si le montant des rémunérations du personnel titulaire est resté stable, la rémunération des contractuels a connu une forte hausse (de 0,5 M€ en 2019 à 1,3 M€ en 2023). Cette dernière représente désormais quasiment 50 % des rémunérations servies par la commune.

La commune estime par ailleurs que la hausse des charges de personnel a été accentuée par les éléments suivants :

- l'évolution des carrières des agents (glissement vieillesse technicité) ;
- l'accord « parcours professionnels, carrières et rémunération » (PPCR)¹¹⁷ ;
- les revalorisations du point d'indice de juillet 2022 (+ 3,5 %) et 2023 (+ 1,5 %) ;
- la mise en place de l'indemnité de fin de contrat¹¹⁸ à compter du 1^{er} janvier 2021 avec le versement d'une indemnité de 10 % de la rémunération brute globale perçue ;
- la revalorisation du régime indemnitaire en 2021 pour fidéliser les personnels.

La commune n'a toutefois pas été en mesure de chiffrer les surcoûts générés par chacun des éléments précités. Elle se limite à constater la trajectoire des dépenses de personnel sans en assurer un suivi suffisamment précis. Si la hausse des dépenses de personnel semble avoir ralenti en 2024¹¹⁹ et si la collectivité dispose de produits de gestion permettant de supporter cette hausse, elle doit néanmoins veiller à mieux piloter et maîtriser ses charges de personnel. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune indique que l'évolution des charges de personnels est le résultat de choix politiques, visant à renforcer la qualité des services publics locaux en développant les services en régie directe dans le domaine de l'enfance et de la culture.

¹¹⁶ Les charges de personnel figurant au présent tableau sont nettes des remboursements des personnels mis à disposition par Limonest auprès d'autres structures (exemple : agents du service informatique...).

¹¹⁷ Son application s'est traduite par des reclassements indiciaires pour des personnels de catégorie C et le passage en catégorie A de certains cadres d'emplois (assistants socio-éducatifs et éducateurs de jeunes enfants).

¹¹⁸ Décret n° 2020-1296 du 23 octobre 2020 relatif à l'indemnité de fin de contrat dans la fonction publique.

¹¹⁹ Aux termes des données provisoires sur l'exécution du budget 2024, il apparaît que les dépenses ont augmenté de 2,6 % pour s'établir à environ 3 918 000 €.

7.2.3 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général ont progressé de plus de 14 % pendant la période contrôlée, passant de 1,6 M€ en 2019 à 1,9 M€ en 2023.

Tableau n° 25 : Structure des charges à caractère général

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Variation	Var. hors inflation
Charges à caractère général	1 624 435	1 464 546	1 595 036	1 765 374	1 853 381	14,1 %	1,5 %
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager</i>	519 512	493 855	567 102	587 725	612 054	17,8 %	4,8 %
<i>Dont autres services extérieurs</i>	98 213	98 696	114 585	126 110	104 201	6,1 %	- 5,7 %
<i>Dont contrats de prestations de services</i>	217 035	177 106	169 769	204 543	300 759	38,6 %	23,2 %
<i>Dont entretien et réparations</i>	455 954	454 096	417 760	495 995	509 894	11,8 %	- 0,6 %
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	88 259	61 483	87 279	102 638	107 632	21,9 %	8,4 %

Source : comptes administratifs et financiers – retraitements chambre régionale des comptes

Néanmoins, cette dynamique apparaît largement tributaire de l'inflation : les charges à caractère général n'ont ainsi progressé que de 1,5 % hors inflation. Elles n'ont d'ailleurs augmenté qu'à compter de 2022, année marquée par la reprise de l'inflation. Une illustration de ce phénomène est la hausse des dépenses d'achat d'énergie de plus de 75 %, soit près de 160 000 € en 2023 contre 90 000 € en 2019. Au regard du contexte général de hausse des prix, l'augmentation des charges à caractère général de la commune de Limonest apparaît contenue.

7.2.4 Les subventions de fonctionnement

Les subventions de fonctionnement versées par la commune ont diminué de 35 %, passant de 240 000 € environ à près de 150 000 €.

Cette baisse est en réalité due à l'intégration du conservatoire municipal. La subvention de fonctionnement versée à l'association du conservatoire jusqu'en septembre 2019 (95 000 € pour cet exercice), a été supprimée lors de sa reprise en régie. Les charges du conservatoire ont été reprises au budget communal et sont essentiellement venues abonder les charges de personnel.

Aucune autre évolution notable n'est intervenue pendant la période contrôlée, le niveau global de subventionnement des associations n'appelant pas d'observation spécifique.

7.2.5 Les autres charges de gestion

Les autres charges de gestion recouvrent essentiellement des contributions à des organismes extérieurs. Elles ont augmenté de plus de 80 % pendant la période contrôlée, pour s'établir à 280 000 € en 2023. Trois facteurs expliquent cette augmentation :

- la majoration des indemnités versées aux élus (cf. paragraphe 1.5.1) ;
- la hausse des contributions versées à l'OGEC (organisme gestionnaire de l'établissement d'enseignement privé situé sur le territoire communal)¹²⁰ ;
- la souscription de nouvelles licences informatiques en 2023.

¹²⁰ NB : les montants du compte 6558 figurant au présent tableau diffèrent des montants de participation à l'OGEC du tableau n°4, car il existe un décalage entre les exercices budgétaires et les années scolaires.

7.3 L'autofinancement

Malgré la nette croissance des charges de gestion (+ 30 %), le dynamisme des produits de gestion est resté suffisant pour consolider l'excédent brut de fonctionnement (EBF) : en hausse de 11 % sur la période contrôlée, il s'est établi à 2,2 M€ en 2023, soit près de 560 € par habitant contre 230 € par habitant en moyenne pour les communes de la même strate démographique. L'EBF représentait plus de 26 % des produits de gestion lors du dernier exercice contrôlé.

La charge des intérêts de la dette étant réduite et les opérations exceptionnelles non significatives pendant la période contrôlée, la capacité d'autofinancement (CAF) était quasiment équivalente à l'EBF et a suivi une évolution analogue entre 2019 et 2023.

Tableau n° 26 : Capacité d'autofinancement consolidée

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Variation
<i>Excédent brut de fonctionnement</i>	1 949 302	1 898 343	2 125 336	2 165 027	2 165 178	11,1 %
<i>+/- Résultat financier</i>	- 74 621	- 61 465	- 67 356	- 59 953	- 127 100	70,3 %
<i>+/- Résultat exceptionnel réel</i>	33 611	41 964	26 714	54 923	- 8 977	- 126,7 %
= CAF brute consolidée	1 908 291	1 878 842	2 084 694	2 159 997	2 029 101	6,3 %
<i>- Annuité en capital de la dette</i>	533 561	575 675	767 191	714 226	1 274 527	138,9 %
= CAF nette consolidée	1 374 730	1 303 167	1 317 503	1 445 771	754 574	- 45,1 %

Source : comptes administratifs et financiers – retraitement chambre régionale des comptes

En revanche, la CAF nette s'est dégradée de plus de 40 %. Cette baisse s'est en réalité concentrée sur 2023, marquée par une forte annuité en capital de la dette (1,3 M€ contre 700 000 € les années précédentes). La commune a procédé au remboursement d'un emprunt-relais contracté en 2021 pour un montant maximal de près de 520 000€. Le montant de capital effectivement mobilisé devait être remboursé « *in fine* », c'est-à-dire à l'achèvement de l'emprunt. La commune a soldé cette opération en 2023, ce qui explique la hausse ponctuelle de l'annuité de la dette. La CAF nette représentait près de 196 € par habitant en 2023, contre 140 € en moyenne pour les communes appartenant à la même strate démographique.

7.4 Les investissements réalisés et leur financement

En complément de sa CAF nette, la commune a perçu d'importantes recettes d'investissement, de 7,8 M€ de 2019 à 2023, portant le financement propre disponible (FPD) à 14 M€ pour l'ensemble de la période contrôlée.

Tableau n° 27 : Financement propre disponible

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Cumul
= CAF nette ou disponible	1 374 730	1 303 167	1 317 503	1 445 771	754 574	6 195 745
<i>+ Taxe d'aménagement</i>	0	24 000	0	212 543	10 541	247 084
<i>+ Fonds de compensation de la TVA</i>	639 194	309 669	423 970	296 439	188 055	1 857 328
<i>+ Subventions d'investissement</i>	24 500	139 940	41 455	352 367	141 140	699 402
<i>+ Produits de cession</i>	2 787 889	10 000	1 169 383	1 051 280	0	5 018 552
<i>+ Autres recettes</i>	0	0	0	0	7 418	7 418

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Cumul
= Financement propre disponible	4 826 313	1 786 777	2 952 311	3 358 400	1 101 728	14 025 528
-Dépenses d'équipement	4 180 625	2 633 444	5 411 631	1 836 688	3 916 185	17 978 572
- Autres dépenses d'investissement	250 533	-844	244 976	97 021	21 957	613 643
+/- Solde des opérations pour compte de tiers				- 47 825		-47 825
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	395 156	-845 823	-2 704 296	1 376 866	-2 836 414	-4 614 511
+ Nouveaux emprunts	330 000	0	3 689 900	0	3 000 000	7 019 900
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	725 156	-845 823	985 604	1 376 866	163 586	2 405 389

Source : comptes administratifs et financiers – retraitement chambre régionale des comptes

Le montant cumulé des subventions d'investissement perçues par la commune est resté modéré, de l'ordre de 700 000 €, soit 4 % du montant des dépenses d'équipement réalisées de 2019 à 2023.

En revanche, la commune a bénéficié d'importants produits de cession. D'un montant de 5 M€ pendant la période contrôlée (contre 6,2 M€ de CAF nette), elles représentent plus de 35 % du financement propre disponible ce qui reflète l'importance de la politique immobilière communale.

Si d'un côté, Limonest s'appuie sur la vente d'éléments de son patrimoine pour abonder son financement propre, elle développe également un programme d'acquisition d'emprises foncières destiné à la réalisation de futurs équipements. Ainsi, les acquisitions immobilières constituent le principal programme d'investissement pendant la période 2019- 2023. Les dépenses d'équipement, d'un montant total cumulé de 18 M€, ont principalement porté sur les opérations suivantes :

- Le programme d'acquisitions immobilières (4,1 M€)¹²¹ ;
- La réalisation d'un nouveau centre technique municipal (2,4 M€) ;
- La construction de la maison des familles (1,6 M€)¹²² ;
- Le réaménagement du Parc des sports (620 000 €) ;
- L'aménagement de l'îlot Plancha (590 000 €) ;
- La rénovation de l'école élémentaire (290 000 €) ;
- La réfection du cimetière (260 000 €) ;
- La réfection de l'église (230 000 €) ;
- Le déploiement de la vidéoprotection (230 000 €).

¹²¹ Ce montant recouvre l'opération d'équipement relatif aux acquisitions foncières figurant au compte financier de la commune. Son périmètre est différent du montant de 7,3 M€ d'acquisitions foncières mentionné en 5.2, qui intègre, par exemple, les acquisitions réalisées pour la réalisation du centre technique municipal.

¹²² Démolition de l'ancienne salle des fêtes, construction d'une nouvelle maison de l'enfance (crèche pour 48 enfants et Relais Assistantes Maternelles pour 25 enfants) avec un parking souterrain pour le personnel de la mairie (60 places), réalisation d'un niveau supplémentaire au-dessus de la nouvelle crèche (sans aménagement intérieur) pour une future structure municipale à Limonest.

La maison des familles deviendra dès 2024 le principal programme d'investissement de la commune. Cette opération, d'un montant prévisionnel total de 9,7 M€, représente un effort financer équivalent à plus de la moitié des dépenses d'équipement des cinq dernières années.

Le financement propre disponible a couvert un peu moins de 80 % des dépenses d'équipement intervenues entre 2019 et 2023, ce qui constitue un niveau élevé. Le besoin de financement non couvert par le financement propre disponible étant de 4,6 M€, la commune n'a pas été contrainte de recourir de manière importante à l'endettement.

Il est à noter que Limonest a néanmoins emprunté près de 7 M€ entre 2019 et 2023, soit 2,4 M€ de plus que son besoin de financement. Toutefois, il ne s'agit en réalité que d'un décalage entre le dernier emprunt de 3 M€ souscrit en 2023 et le lancement en 2024 des opérations d'équipement pour lesquelles il a été contracté (maison des familles). Le niveau d'endettement et le besoin de financement s'équilibrent alors en 2024.

7.5 L'analyse bilantielle

7.5.1 L'endettement

L'encours de dette de la commune s'élevait à près de 8,3 M€ fin 2023, soit 70 % de plus qu'en 2019. Cette hausse visait à couvrir les dépenses d'équipement de la période contrôlée mais également à préparer le financement du nouveau cycle de financement courant jusqu'en 2026, et particulièrement la construction de la maison des familles.

La capacité de désendettement a sensiblement augmenté pendant la période contrôlée, passant de 2,6 années à 4,1 années, mais restait en 2023 à un niveau maîtrisé.

Tableau n° 28 : Encours de la dette

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Encours de dette au 31 décembre (en €)</i>	4 889 534	4 314 703	7 240 719	6 536 804	8 300 281
<i>Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)</i>	2,6	2,3	3,5	3,0	4,1

Source : comptes administratifs et financiers – retraitement chambre régionale des comptes

L'encours de la dette comporte quasi-exclusivement des emprunts à taux fixes et donc sans risque particulier. Le taux d'intérêt moyen de ces emprunts s'avère par ailleurs très favorable, à 0,9 %.

7.5.2 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 2,6 M€ en 2023, représentant, soit plus de 150 jours de charges courantes, ce qui constitue un niveau plus que confortable. Hormis en 2020, année de la crise sanitaire, le niveau de trésorerie a toujours excédé 80 jours de charges courantes.

Tableau n° 29 : Trésorerie

Au 31 décembre en €	2019	2020	2021	2022	2023	Variation
Trésorerie nette	1 114 906	176 236	1 098 380	2 237 197	2 586 806	132 %
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	85,7	13,8	84,0	147,5	151,5	76,9 %

Source : comptes administratifs et financiers – retraitement chambre régionale des comptes

7.6 Les perspectives à court et moyen terme

La situation financière de la commune de Limonest s'avérerait favorable en 2023 et ne devrait pas sensiblement se dégrader à court terme.

Limonest devra faire face à des dépenses d'investissement importantes du fait de la construction de la maison des familles, projet d'un montant global de 9,7 M€. À la clôture du contrôle de la chambre, la commune indique que les dépenses d'équipement restant à engager pour la maison des familles sont de 3,2 M€, conformément aux projections initiales, sans renchérissement du projet en cours d'exécution. La mise en service intégrale de l'équipement interviendra en 2025.

En complément de son autofinancement, la commune de Limonest s'appuiera sur des subventions d'investissement qu'elle estime entre 1,7 M€ et 1,9 M€¹²³, auxquelles s'ajouteront 1,4 M€ de FCTVA. Elle a également envisagé de souscrire un emprunt de 2,2 M€ mais examine actuellement les moyens de ne pas y recourir. Le report de la mise en service de l'équipement permettra à la commune de davantage solliciter son autofinancement et desserrera les contraintes pesant sur sa trésorerie. Elle pourra également s'appuyer sur des produits de cessions enregistrés en 2024 (377 000 €) et des subventions.

En l'état actuel des informations disponibles, les projections communales n'apparaissent pas irréalistes et la soutenabilité du projet ne soulève pas d'inquiétude.

Si ses fondamentaux financiers s'avèrent solides, la commune doit faire preuve d'une vigilance accrue en matière de dépenses de personnel. S'il devait se pérenniser, le rythme de croissance des charges constaté de 2019 à 2023 pèserait significativement sur l'autofinancement communal à moyen terme.

Sur ce point, la commune indique qu'elle ne poursuivra pas le même rythme de progression de ses dépenses de personnel, la phase de développement de ses services (conservatoire municipal et petite enfance particulièrement) étant achevée. Toutefois, il n'existe aucune projection d'évolution des dépenses de personnel à court ou moyen terme, notamment au sein du rapport d'orientation budgétaire soumis au conseil municipal, formalisant cet engagement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les fondamentaux financiers de la commune de Limonest s'avèrent solides. Elle peut s'appuyer sur des produits de gestion (8,2 M€ en 2023) dynamiques (+ 25 % depuis 2019) et particulièrement sur des bases fiscales très supérieures aux communes de la même strate démographique. La hausse de ses produits lui a permis de supporter la progression des charges de gestion (6,1 M€ en 2023) et de conserver un autofinancement brut satisfaisant de près de 2 M€ en 2023 (+ 6 % depuis 2019).

Malgré ce contexte favorable, la forte augmentation des charges de personnel de plus de 40 %, n'en demeure pas moins un élément d'attention. Faute d'être mieux maîtrisée, elle constituerait un élément susceptible de détériorer la situation financière de la collectivité à l'avenir. La commune souligne à cet égard que le développement des services communaux, à l'origine de la forte croissance des charges de personnel, est désormais achevé.

¹²³ Au vu des arrêtés et conventions de financement fournis par la collectivité, les subventions attribuées s'établissent à près de 1,4 M€ auxquels pourraient s'ajouter 570 000 €.

Pour l'heure, le financement propre disponible, alimenté par d'importants produits de cessions immobilières (5 M€ cumulés pendant la période contrôlée) a couvert près de 80 % des dépenses d'investissement réalisées entre 2019 et 2023 (18 M€). L'endettement reste maîtrisé (8,3 M€), bien qu'en progression de 70 % entre 2019 et 2023 au regard de son niveau d'épargne brute qui apparaît confortable (25 % des produits de gestion en 2023). En l'état des éléments à disposition, la politique d'investissement à court terme apparaît soutenable. La commune gagnerait cependant à établir une prospective financière plus détaillée afin de favoriser le pilotage de ses finances.

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire.....	65
Annexe n° 2. Subventions accordées aux associations (en €).....	66
Annexe n° 3. Conservatoire de Limonest - Parcours pédagogique 2024-2025	67
Annexe n° 4. Principales cessions et acquisitions immobilières (2019-2023).....	68
Annexe n° 5. Transactions immobilières de la commune de Limonest en centre- bourg (2019-2023).....	69
Annexe n° 6. Taux d'exécution budgétaire	72
Annexe n° 7. Fiscalité locale.....	73

Annexe n° 1. Glossaire

ACM : accueil collectif de mineurs

ARTT : aménagement et réduction du temps de travail

ATEA : assistant territorial d'enseignement artistique

ATSEM : agent territorial spécialisé des écoles maternelles

BOAMP : bulletin officiel des annonces des marchés publics

CAF : capacité d'autofinancement

CAO : commission d'appel d'offres

CCAP / CCTP : cahiers des clauses administratives particulières / cahiers des clauses techniques particulières

CCAS : centre communal d'action sociale

CCP : code de la commande publique

CDD / CDI : contrat de travail à durée déterminée / contrat de travail à durée indéterminée

CGCT : code général des collectivités territoriales

CGFP : code général de la fonction publique

CIA : complément indemnitaire annuel

CST : comité social territorial

DGS / DGA : Directeur général des services / Directeur général adjoint

DSC : dotation de solidarité communautaire

EBF : excédent brut de fonctionnement

ETP : équivalent temps plein

ETPT : équivalent temps plein annuel travaillé

FCTVA : fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée

IFSE : indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise

LDG : lignes directrices de gestion

MAPA : marché à procédure adaptée

OAP : orientation d'aménagement et de programmation figurant au plan local d'urbanisme

OGEC : organisme de gestion de l'enseignement catholique

PLU-H : plan local d'urbanisme et de l'habitat

PPI : programme pluriannuel d'investissements

RH : Ressources humaines

RIFSEEP : régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel

ROB : rapport d'orientation budgétaire

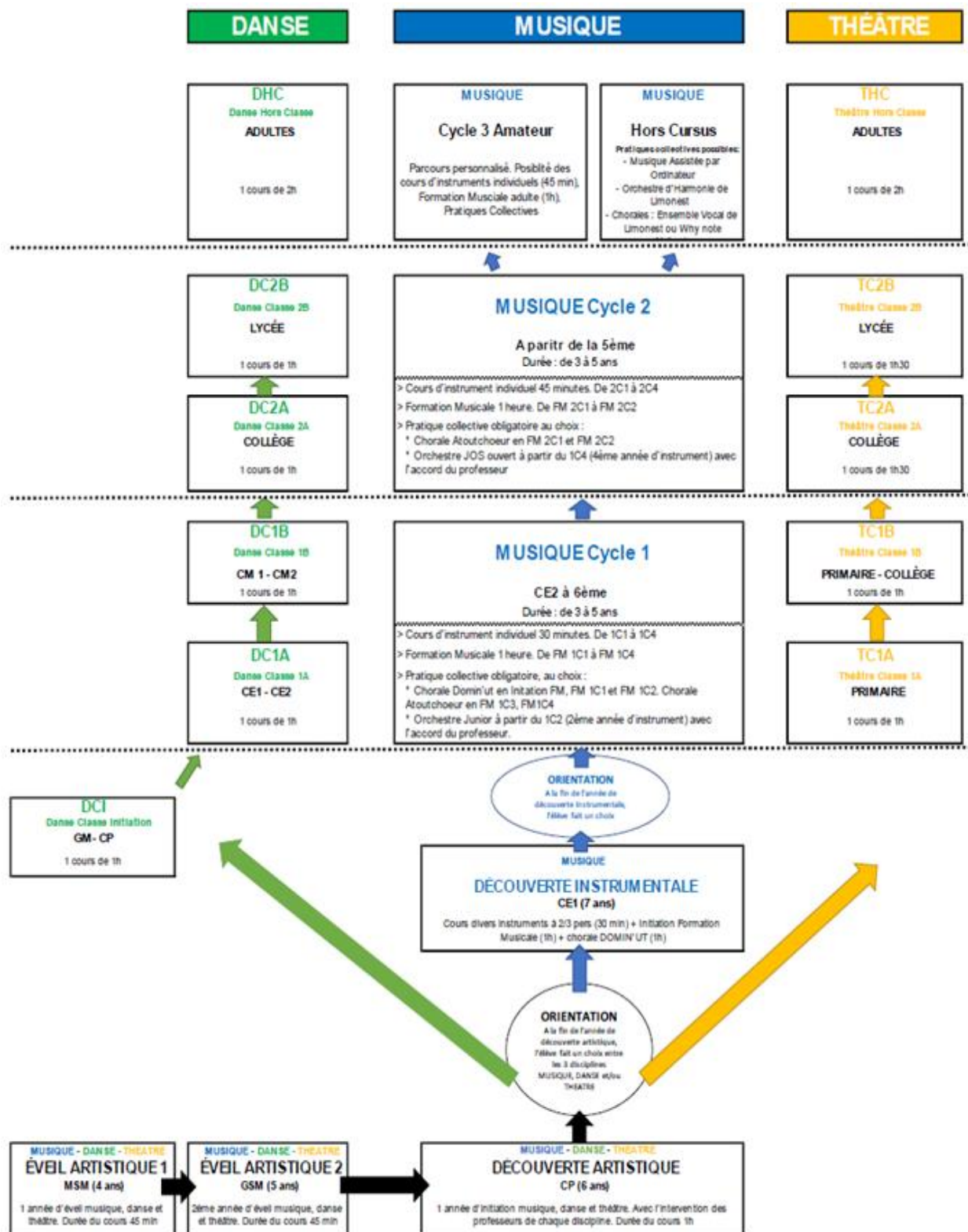
VEFA : vente en l'état futur d'achèvement

Annexe n° 2. Subventions accordées aux associations (en €)

Bénéficiaire de subvention	2019	2020	2021	2022	2023	Total général
<i>Football club de Limonest Saint Didier</i>	24 000	25 000	25 000	27 500	27 500	129 000
<i>Conservatoire de Limonest</i>	95 000	7 000	2 000			104 000
<i>Comité de coopération décentralisée</i>	15 000	15 000	15 000	15 000	15 000	96 000
<i>Asso6cordes</i>	10 000	6 000	10 000	6 000	6 000	38 000
<i>BMX et VTT Limonest</i>	7 000	7 000	7 000	7 000	7 100	35 100
<i>Sou des écoles</i>		1 800	1 800	20 500	2 500	26 600
<i>Ouest lyonnais basket association</i>	4 000	5 000	5 000	6 000	6 000	26 000
<i>Comité des fêtes de Limonest</i>	4 000	4 000	4 000	4 500	5 000	21 500
<i>Association sport automobile du Rhône</i>	8 000	8 000	5 000			21 000
<i>Association sportive et culturelle des Jeunes de Limonest (ASCJL)</i>	3 200	3 200	3 000	3 000	3 100	15 500
<i>Judo ouest grand Lyon</i>	3 200	3 200	1 200	2 000	2 100	11 700
<i>Amitiés limonoises</i>		2 200	2 000	2 200	3 500	9 900
<i>Tennis club du bois d'ars Limonest</i>	3 400		3 000	3 100		9 500
<i>Limonest patrimoine</i>	2 100	1 800	1 800	1 800	1 800	9 300
<i>Jeunesse et reconstruction</i>	3 000		6 000			9 000
<i>Move up</i>	1 000	1 500	1 500	1 600	1 700	7 300
<i>Occe coop</i>	216	6 500				6 716
<i>Association sportive automobile du rho</i>				3 000	3 000	6 000
<i>Ass sport chasseurs Limonest</i>	900	900	900	900	900	4 500
<i>Limonest taekwondo</i>	700	800	800	800	800	3 900
<i>Music-hall Limonest</i>	500				3 000	3 500
<i>Foyer notre dame des sans-abri</i>	800	800	800	800		3 200
<i>Tennis padel club du bois d'Ars</i>					3 100	3 100
<i>Apel saint martin</i>			1 200	1 800		3 000
<i>Amicale des anciens combattants</i>			500	1 000	1 500	3 000
<i>Boule limonoise</i>	750	800	750			2 300
<i>Amitiés limonoises association</i>	2 150					2 150
<i>S e e l de Limonest association</i>	1 700					1 700
<i>Harmonie de saint Cyr au mont d'Or</i>					1 250	1 250
<i>Midosi</i>				1 200		1 200
<i>Badmin d'Or</i>				500	600	1 100
<i>Source d'Hylé</i>			1 021			1 021
<i>Institut Vicalvi</i>			1 021			1 021
<i>Cités unies France</i>			1 000			1 000
<i>Les classes en zéro</i>		1 000				1 000
<i>Amicale des classes en 9</i>	1 000					1 000
<i>Amicale anciens combattants</i>	500	500				1 000
Total général	192 116	102 000	101 291	101 200	95 450	622 057

Source : Délibérations du conseil municipal – grands livres de la commune

Annexe n° 3. Conservatoire de Limonest - Parcours pédagogique 2024-2025



Source : Commune de Limonest

Annexe n° 4.Principales cessions et acquisitions immobilières (2019-2023)

Acquisitions				
Objet	Délibération	Motif	Avis des domaines	Montant €
<i>Parcelles C 460 - C 776 586 avenue Général de Gaulle 88 rue Cunier (maison individuelle)</i>	CM 31 mai 2018	OAP Gentil'hordière Acquisition suite à DIA & préemption métropole	Avis DIE (Métropole)	540 000
<i>Parcelle C 775 116 rue Cunier (maison individuelle)</i>				315 000
<i>Parcelle C 409 33 place Decurel, (local commercial) (2 appartements)</i>	CM du 25 avril 2019	Parcelles voisines d'un emplacement réservé (extension du groupe scolaire)	Avis DIE (montant inférieur de 32 %)	755 000
<i>Parcelle H 742, Zone d'activité (terrain nu)</i>	CM 20 septembre 2018	Terrain nu pour la construction du CTM	Avis DIE (octobre 2018) (montant inférieur de 44 %)	462 440
<i>VEFA 31 lots de parking Ilot Plancha B</i>	CM 7 février 2019	Garantir la capacité de stationnements en hypercentre dans le cadre de la préservation du commerce de centre bourg	Avis DIE (janvier 2019) (montant inférieur de 50 %)	818 400
<i>VEFA 4 lots de parking Ilot Plancha C</i>	CM 17 septembre 2020 (2020-09-01)		Avis DIE (juillet 2020) (avis suivi)	105 600
<i>VEFA 3 locaux d'activité Ilot Plancha</i>	CM 17 septembre 2020 (2020-09-02)	Préservation du commerce en centre-bourg	Avis DIE (juillet 2020) (avis suivi)	1 930 560
<i>Parcelle C 657 140 rue Cunier, (maison individuelle)</i>	CM 30 septembre 2021	OAP Gentil'hordière Acquisition suite à DIA & préemption métropole	Avis DIE (juin 2021) (avis suivi + commission agence)	1 039 800
<i>Parcelles C 90 C 415 et C 416 540 avenue du Général de Gaulle (maison individuelle)</i>	CM 30 septembre 2022	OAP Gentil'hordière	Avis DIE (septembre 2022) (montant inférieur de 12,5 %)	1 350 000

Source : Commune de Limonest

Cessions				
Objet	Délibération	Motif	Avis des domaines	Montant €
<i>Parcelle C 769 Futur îlot C Opération Plancha</i>	CM 28 novembre 2019	Cession d'une parcelle pour la réalisation de l'opération Ilot Plancha (parking déclassé)	Avis DIE (novembre 2019) (avis suivi)	2 787 889
<i>Parcelles C 460 et C 461 586 avenue Général de Gaulle, 116 rue Cunier</i>	CM 25 avril 2019	Opération d'aménagement dans la cadre de l'OAP Gentil'hordière	Avis DIE (avril 2019) (avis suivi)	900 000
<i>Parcelle H 1017 Zone d'activité</i>	CM 29 avril 2021	Cession partielle amiable	Avis DIE (avril 2021) (montant inférieur de 66 %)	269 382
<i>Parcelle C 657 140 rue Cunier</i>	CM 11 avril 2022	Opération d'aménagement dans la cadre de l'OAP Gentil'hordière	Avis DIE (juin 2021) (montant inférieur de 11 %)	1 050 000
<i>Locaux d'activité 4 place du Griffon</i>	CM 21 septembre 2023	Installation d'une activité professionnelle (local inoccupé)	Avis DIE (février 2023) (montant inférieur de 14 %)	370 000

Source : Commune de Limonest

Annexe n° 5. Transactions immobilières de la commune de Limonest en centre-bourg (2019-2023)

Transactions immobilières intervenues dans le cadre de l'opération îlot Plancha



Source : Commune de Limonest

La commune a procédé à la cession de la parcelle constituant le terrain d'assiette de l'îlot C de l'opération. Aménagé en parking public, ce terrain a fait l'objet d'un déclassement¹²⁴ et par délibération du 28 novembre 2019, le conseil municipal a approuvé la cession de cette parcelle¹²⁵ (rendue constructible par la révision du PLU-H de juin 2019) au prix de 2,78 M€, soit le montant de l'évaluation des services de l'État. Cette cession a été motivée par la réalisation de l'opération de renouvellement urbain assurant la construction de 31 logements en centre-bourg (dont 20 logements sociaux).

La commune a réalisé trois opérations d'acquisition dans le cadre de ventes en l'état futur d'achèvement (VEFA) avec la société civile de construction et de vente « Ilot Plancha ». Par délibération du 7 février 2019, a été décidé l'achat de 31 places de stationnement en souterrain pour conforter la capacité de stationnement en hypercentre. Ici, la commune s'est écartée de l'évaluation des domaines estimant la valeur d'une place à 11 100 € HT mais la valeur unitaire a été estimée à 22 000 € HT par les services de l'État lors de la seconde acquisition de stationnements lorsque le conseil municipal a décidé de l'achat de 4 places supplémentaires en septembre 2020. Enfin, par délibération du 17 septembre 2020 motivée par la politique de préservation du commerce en centre-bourg, le conseil municipal a décidé d'acquérir trois locaux commerciaux et un local professionnel¹²⁶ pour 1,93 M€. La chambre constate que cette acquisition, la plus importante de la période contrôlée, a été réalisée au prix de l'estimation des services de l'État.

¹²⁴ Délibération du conseil municipal du 20 septembre 2018.

¹²⁵ La cession des parcelles pour la réalisation des îlots A et B, propriété de la métropole, a été autorisée par délibération de la commission permanente de la Métropole de Lyon du 26 février 2019.

¹²⁶ Rez-de-chaussée des bâtiments 3 et 4 : une halle commerciale de 239m², deux locaux commerciaux de 93et m² et un local professionnel de 124 m² avec sous-sol de 192 m².

Transactions immobilières intervenues dans le cadre de l'opération d'aménagement et de programmation (OAP) Gentil'hordière



Source : PLU H Métropole de Lyon

En 2018, à la demande de la commune de Limonest, la Métropole de Lyon a procédé à la préemption¹²⁷ de deux parcelles situées au sein de l'OAP Gentil'hordière. Le conseil municipal a décidé alors d'acquérir les parcelles préemptées pour un montant total de 855 000 €¹²⁸. La commune a ensuite cédé ces parcelles à un opérateur privé, déjà propriétaire de terrains dans le secteur, par délibération du 25 avril 2019 motivée par la nécessité d'assurer la réalisation d'un projet d'ensemble. La chambre constate que cette délibération a été prise au vu d'un nouvel avis des services de l'État estimant désormais la valeur vénale à 900 000 €, soit l'exact prix auquel a été réalisée la cession.

Une seconde opération de préemption est intervenue¹²⁹ et le conseil municipal a décidé d'acquérir la parcelle préemptée au prix de 1,039 M€ par délibération du 30 septembre 2021. Les services de l'État avaient estimé la valeur vénale à 0,931 M€ et si la commune a acquis ce bien à un prix supérieur de près de 12 %, cette différence est constituée par le montant de la commission de l'intermédiaire immobilier de la vente sur laquelle s'est faite la préemption,

¹²⁷ Arrêté du 18 août 2021 du président de la métropole portant préemption sur les parcelles C 460 sise 586 avenue du général de Gaulle et Parcelle C 641 sise 116 rue Cunier.

¹²⁸ Délibération du 25 mai 2018 : montants cumulés des deux opérations de préemption (conforme à l'évaluation des domaines), transaction entre la commune et la métropole entérinée par actes notariés de mars 2019.

¹²⁹ Parcelle C 657 située 140 rue Cunier.

commission devant être prise en charge lors de l'exercice du droit de préemption¹³⁰. En avril 2022, le conseil municipal a décidé de céder ce bien à l'opérateur privé susmentionné pour un double motif : répondre à la problématique d'intérêt général que constitue l'aménagement du secteur et assurer l'homogénéité et la cohérence du projet devant s'y réaliser. La cession s'est faite au prix du 1,05 M€ (couvrant donc le coût de la commission précitée).

Pour parachever la constitution de la réserve foncière, le conseil municipal a décidé de l'acquisition amiable d'un autre bien¹³¹, au prix de 1,35 M€ par une délibération du 20 octobre 2022, prise au vu d'un avis des domaines estimant la valeur à 1,2 M€, soit un différentiel de 12,5 %. Par des délibérations du 29 juin 2023, le conseil municipal avait autorisé la cession d'une partie de ces parcelles¹³² et décidé de l'acquisition de portions d'autres parcelles pour la création d'un espace végétalisé au sein de l'îlot et d'un cheminement piétonnier¹³³. Mais ces transactions ne se sont pas concrétisées en raison de l'irruption de recours contentieux contre les deux permis de construire délivrés¹³⁴. Ces contentieux ont pris fin en mars 2025¹³⁵ et la commune projette désormais de réaliser ces dernières cession et acquisition, préalables à la mise en œuvre des opérations de construction.

¹³⁰ Cour de cassation, civile, Chambre civile 3, 26 septembre 2007, 06-17.337.

¹³¹ 540 avenue du général de Gaulle (parcelles C90, C 415 et C 416).

¹³² Pour un montant de 356 000 € conforme à l'avis des domaines,

¹³³ Acquisition pour un montant projeté de 91 200 €, inférieur à l'évaluation des domaines (129 000 €).

¹³⁴ Permis de construire pour la réalisation d'un ensemble de 51 logements d'habitations collectives et de 2 maisons individuelles jumelées. Permis de construire pour la réalisation d'un immeuble de 24 logements.

¹³⁵ CE, 6 mars 2025, n° 494991 - CE, 6 mars 2025, n° 494993.

Annexe n° 6. Taux d'exécution budgétaire

Taux d'exécution	2019	2020	2021	2022	2023	Moyenne
<i>Dépenses de gestion courante</i>	100 %	98 %	93 %	94 %	97 %	96 %
<i>Recettes de gestion courante</i>	101 %	101 %	101 %	104 %	104 %	103 %
<i>Dépenses d'équipement</i>	60 %	38 %	85 %	20 %	42 %	47 %
<i>Recettes d'équipement</i>	13 %	4 %	93 %	5 %	49 %	32 %

Source : comptes administratifs et financiers

Annexe n° 7. Fiscalité locale

**Tableau n° 30 : Produits des contributions directes locales
(hors restitutions)**

En milliers d'euros	2019	2020	2021	2022	2023	Variation
<i>Taxe d'habitation</i>	1 051	1 053	71	62	102	- 90,3 %
<i>Taxe foncière sur les propriétés bâties¹³⁶</i>	2 843	2 858	3 942	4 181	4 327	52,2 %
<i>Taxe foncière sur les propriétés non bâties</i>	10	11	11	11	12	14,9 %

Source : fiches individuelles DGF

Tableau n° 31 : Bases d'imposition

En milliers d'euros	2019	2020	2021	2022	2023	Variation
<i>Taxe d'habitation</i>	8 153	8 162	489	420	711	- 91,3 %
<i>Taxe foncière sur les propriétés bâties</i>	19 431	19 524	18 334	19 146	19 869	2,3 %
<i>Taxe foncière sur les propriétés non bâties</i>	67	70	71	72	77	14,9 %

Source : données DGFIP

¹³⁶ Produit de la TFPB une fois appliqué le coefficient correcteur.



Chambre régionale des comptes de Auvergne-Rhône-Alpes]
124-126 boulevard Vivier Merle - CS 23624 - 69503 LYON cedex 03
auvergnerhonealpes@ccomptes.fr

auvergnerhonealpes@ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/auvergne-rhone-alpes