



Lyon, le 12 novembre 2018

La présidente

N° D183260

Recommandée avec A.R.

Réf. : ma lettre n° D182931 du 3 octobre 2018.

P.J. : 1

Monsieur le Maire,

Par lettre citée en référence, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la commune de Belleville au cours des exercices 2011 à 2017.

A l'issue du délai d'un mois fixé par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, je vous notifie à nouveau ce rapport, accompagné de votre réponse écrite.

En application du même article, vous avez l'obligation de communiquer le rapport d'observations de la chambre à votre assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de celle-ci, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Ce rapport devenant publiable et communicable dès cette réunion à toute personne qui en ferait la demande, conformément aux dispositions de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous serais obligée de me faire connaître à quelle date ladite réunion aura lieu et de me communiquer, en temps utile, copie de son ordre du jour.

En application de l'article R. 243-17 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations est, en outre, communiquée au préfet et au directeur régional des finances publiques Auvergne-Rhône-Alpes.

Monsieur Bernard FIALAIRE
Maire de la commune de Belleville
Mairie
105 rue de la République
69220 BELLEVILLE

J'appelle enfin votre attention sur les dispositions de l'article L. 243-9 au code des juridictions financières qui prévoit que "...Dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes. Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9."

En application de ces dispositions, je vous demande de me communiquer, après sa présentation à l'assemblée délibérante dans le délai légal d'un an, le rapport relatif aux actions entreprises à la suite des observations de la chambre.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération la plus distinguée.

Marie-Christine Dokhélar



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE BELLEVILLE

(Département du Rhône)

Exercices 2011 à 2017

Observations définitives
délibérées le 12 septembre 2018

SOMMAIRE

SYNTHESE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	5
1- PRESENTATION DE LA COMMUNE.....	6
2- LE CONTEXTE INTERCOMMUNAL.....	7
2.1- La communauté de communes.....	7
2.2- Les conséquences financières des transferts de compétences.....	8
2.3- Les syndicats intercommunaux.....	9
2.4- Les perspectives d'évolution.....	9
2.5- La mutualisation des services.....	10
2.5.1- L'état des mutualisations.....	10
2.5.2- Les flux financiers résultant de la mutualisation de services.....	11
2.5.3- Un processus de mutualisation à parfaire.....	12
3- LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES.....	14
3.1- La qualité de l'information budgétaire.....	14
3.1.1- Les débats et rapports d'orientations budgétaires.....	15
3.1.2- Les annexes aux documents budgétaires et aux comptes administratifs.....	16
3.1.3- La mise en ligne des documents d'informations budgétaires et financières.....	16
3.1.4- Le rapport d'activité de la communauté de communes.....	17
3.1.5- L'exécution du budget principal.....	17
3.2- La fiabilité des comptes : les immobilisations.....	18
3.2.1- Le suivi des immobilisations.....	18
3.2.2- L'intégration comptable des immobilisations et leur amortissement.....	18
4- L'ANALYSE FINANCIERE.....	19
4.1- La situation des budgets annexes.....	19
4.2- La formation de l'autofinancement du budget principal.....	22
4.2.1- L'EBF, la capacité d'autofinancement et le résultat de la section de fonctionnement.....	22
4.2.2- Les produits de gestion.....	23
4.2.3- Les charges de gestion.....	26
4.3- Les dépenses d'investissement et leur financement.....	29
4.3.1- Les dépenses d'investissement.....	29
4.3.2- La programmation pluriannuelle des investissements.....	30
4.3.3- Le financement des dépenses d'investissement.....	30
4.4- L'analyse du bilan.....	31
4.4.1- La dette.....	31
4.4.2- Le fonds de roulement et la trésorerie.....	32
5- LA GOUVERNANCE ET LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	32
5.1- Les délégations du conseil municipal au maire.....	32
5.2- Les ressources humaines.....	33
5.2.1- Evolution des effectifs.....	33
5.2.2- La structure des effectifs.....	34
5.2.3- Les conditions de recours aux contractuels.....	34
5.2.4- La mise à disposition d'une salariée de droit privé.....	35
5.2.5- La gestion du personnel : l'avancement de grade.....	35
5.3- Les dépenses de personnel.....	36
5.3.1- Les charges totales de personnel.....	36
5.3.2- L'évolution des rémunérations.....	37
5.3.3- Le régime indemnitaire des personnels.....	38

5.4-	Le temps de travail	38
5.4.1-	Durée et rythme de travail.....	38
5.4.2-	Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires	39
5.4.3-	L'absentéisme	40
5.4.4-	Les autorisations d'absence exceptionnelles.....	41
6-	<u>LES RELATIONS AVEC DES ORGANISMES TIERS</u>	42
6.1-	Les subventions et participations	42
6.2-	La participation au capital de la SAEMIB.....	43
6.3-	Le contrat d'affermage en matière d'eau potable	43
6.3.1-	L'absence de commission de contrôle financier	44
6.3.2-	L'absence de délibération propre au rapport annuel du délégataire.....	44
6.4-	Les relations avec le CCAS	44
6.5-	L'occupation de locaux municipaux par le syndicat mixte des rivières du Beaujolais et l'établissement public territorial du bassin Saône Doubs	45
7-	<u>LA COMMANDE PUBLIQUE</u>	45
7.1-	L'organisation de la commande publique	45
7.2-	L'examen de marchés.....	45
7.2.1-	Des marchés conclus sans publicité ni mise en concurrence	46
7.2.2-	Des critères de sélection des offres irréguliers ou non respectés	47
7.2.3-	Des négociations irrégulières et/ou insuffisamment transparentes	48
7.2.4-	Une offre anormalement basse.....	48
7.2.5-	Un avenant dépourvu d'objet.....	48
8-	<u>ANNEXES.....</u>	49
8.1-	ANNEXE 1 : Les compétences transférées.....	49
8.2-	ANNEXE 2 : La mutualisation de services.....	50
8.3-	ANNEXE 3 : Les emprunts.....	51
8.4-	ANNEXE 4 : Les ressources humaines	52

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Belleville pour les exercices 2011 à 2017.

Située au nord de l'aire urbaine de Lyon, la commune de Belleville a connu, sur la période, une croissance démographique modérée de 1,7 % par an, portant sa population à 8 332 habitants en 2016. Belleville fait figure de ville-centre parmi les 41 autres communes membres de la communauté de communes Saône Beaujolais à laquelle elle appartient. Elle a, par ailleurs, engagé un processus de création d'une commune nouvelle avec la commune limitrophe de Saint-Jean-d'Ardières, qui devrait aboutir au 1^{er} janvier 2019.

La situation financière de la commune est satisfaisante. Sa capacité d'autofinancement s'est sensiblement améliorée à partir de l'année 2014, en dépit de la baisse des taux d'imposition, grâce, d'une part, au dynamisme des bases des taxes locales et des recettes d'exploitation issues des revenus locatifs et des activités périscolaires, et, d'autre part, à une relative maîtrise des dépenses à caractère général.

La commune a investi près de 15 M€ sur la période 2012/2017, couverts à plus de 78 % par l'autofinancement, ce qui l'a conduite à recourir de manière mesurée à l'emprunt. Son endettement reste globalement maîtrisé. Elle dispose d'une trésorerie confortable qui a atteint 4,1 M€ en 2017, soit plus de sept mois de charges courantes. Toutefois, la formalisation d'une véritable programmation pluriannuelle des investissements, conjuguée à l'utilisation des autorisations de programme et crédits de paiement, serait de nature à améliorer la sincérité de ses prévisions budgétaires au titre des dépenses d'équipement dont le taux d'exécution s'est avéré assez faible durant la période.

L'information délivrée aux membres du conseil municipal dans le rapport annuel relatif aux orientations budgétaires prévu à l'article L. 2312-1 du CGCT gagnerait à mieux préciser notamment les hypothèses d'évolution des dépenses et recettes, en fonctionnement comme en investissement, et les engagements pluriannuels envisagés. En outre, les comptes rendus au conseil municipal des compétences exercées par le maire, par délégation du conseil municipal, devront être effectués à un rythme plus régulier. Il en est de même de la présentation des rapports d'activité de la société anonyme d'économie mixte immobilière de Belleville et du délégataire de service public de l'eau potable. L'effectivité du contrôle exercé par la commune sur ce dernier nécessite en outre que la commission de contrôle financier soit mise en place.

S'agissant de la gestion du personnel, le respect par la commune de la durée légale du temps de travail lui impose de revenir sur l'octroi irrégulier de jours de congé d'ancienneté. Il lui appartient également d'être plus vigilante quant au respect des règles de recours aux contrats à durée déterminée. En outre, si le degré important de mutualisation des services avec la communauté de communes et plusieurs syndicats est à mettre à son crédit, la commune doit en clarifier les modalités administratives et financières et se doter de moyens pour mieux mesurer les éventuels bénéfices sur l'évolution des effectifs, la masse salariale, ainsi que sur la qualité du service rendu.

Enfin, la commune devra s'attacher à organiser la fonction achats et s'assurer d'un suivi plus rigoureux de la passation et de l'exécution de ses marchés, où plusieurs irrégularités significatives ont été relevées.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : améliorer la qualité de l'information dans le rapport annuel sur les orientations budgétaires prévu à l'article L. 2312-1 du CGCT.

Recommandation n° 2 : se doter d'un véritable programme pluriannuel d'investissement afin d'améliorer le pilotage budgétaire.

Recommandation n° 3 : clarifier les modalités administratives et financières des différentes mutualisations de services mises en œuvre.

Recommandation n° 4 : se conformer à l'obligation légale du temps de travail en mettant fin à l'octroi de jours de congés d'ancienneté.

Recommandation n° 5 : mettre en place la commission de contrôle financier prévue à l'article R. 2222-3 du CGCT.

Recommandation n° 6 : organiser la fonction achats en vue de centraliser la définition des besoins et d'assurer un suivi de la passation et de l'exécution des marchés.

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Belleville pour les exercices 2011 à 2017, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 16 mai 2017, adressée à M. Bernard FIALAIRE, maire de la commune, en fonctions depuis 1995.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- ♦ le contexte intercommunal ;
- ♦ la qualité de la gestion budgétaire et comptable ;
- ♦ l'analyse financière ;
- ♦ la gouvernance et la gestion des ressources humaines ;
- ♦ la commande publique.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le 14 mars 2018 avec M. FIALAIRE.

Lors de sa séance du 29 mars 2018, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 7 mai 2018 à M. Bernard FIALAIRE, ordonnateur en fonctions, et aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 12 septembre 2018, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- PRESENTATION DE LA COMMUNE

Située à 45 km au nord de Lyon, aux confins des départements de l'Ain et de la Saône-et-Loire, aux abords de l'A6 et de la Saône, la commune de Belleville compte 8 332 habitants en 2016. Elle fait partie de la communauté de communes Saône Beaujolais.

La commune a connu une croissance démographique assez dynamique, avec une évolution annuelle moyenne de + 1,7 % entre 2011 et 2016 (évolution globale de 9,1 %).

Le revenu médian disponible est moins élevé que dans le reste du département et le taux de chômage est plus important que sur le territoire : 15,9 %, contre 12,8 % sur le département du Rhône, et 13,7 % sur Lyon. Il en est de même du taux de logements sociaux : 31,2 % contre 29,8 % à Villefranche-sur-Saône et 18,3 % à Lyon.

Tableau 1 : Principales données économiques de la commune (2014)

	Belleville	Département du Rhône	Lyon
Part des ménages fiscaux imposés en %	49,7	62,4	64
Médiane du revenu disponible par unité de consommation, en €	18 623	21 457	22 145
Taux de pauvreté, en %	16,6	13,8	14,5
Taux d'activité des 15 à 64 ans en %	76,0	74,0	73,2
Taux de chômage des 15 à 64 ans en %	15,9	12,8	13,7

Source : INSEE

En 2016, le budget de la commune s'élevait à 9,3 M€ en fonctionnement et à 4,6 M€ en investissement. Elle employait 114 agents.

Le patrimoine de la commune se compose notamment de l'église Notre-Dame-de-Belleville, classée au titre des monuments historiques, ainsi que l'Hôtel-Dieu¹, également classé, dont les locaux sont partiellement occupés par l'office de tourisme Beaujolais Val-de-Saône². La commune assure par ailleurs la gestion de quatre écoles maternelles et primaires, réparties en trois groupes scolaires, d'un théâtre et des services de l'eau et de l'assainissement, via deux budgets annexes. Le service de l'eau potable a été délégué à la société Véolia, dans le cadre d'un contrat d'affermage de 2008 à 2016, renouvelé pour la période 2017-2024.

De nombreux équipements situés sur le territoire de Belleville relèvent aujourd'hui de la compétence de la communauté de communes Saône-Beaujolais (CCSB) : un complexe culturel cinéma-café-resto et une médiathèque dénommée « Le SingulierS » ainsi que plusieurs équipements sportifs : deux gymnases, une piste d'athlétisme et une piscine. Des associations, soutenues par la commune, offrent également de multiples services aux habitants (notamment accueils de loisirs, école de musique, activités sportives, centre social).

M. Bernard FIALAIRE est maire de la commune depuis 1995. Il est également conseiller départemental depuis 2015, président de la communauté de communes Saône-Beaujolais (CCSB) et du syndicat mixte Lyon Beaujolais Rhône Technoparc (LYBERTEC), auquel appartient la CCSB, lequel est en charge de l'aménagement et de la gestion d'une zone d'intérêt économique située sur les territoires de Belleville, Saint-Georges-de-Reneins et Charentay.

M. FIALAIRE est aussi président, depuis le 18 avril 2014, du conseil d'administration de la SAEM immobilière de Belleville (SAEMIB), en charge de la gestion d'un parc de logements, tous situés sur la commune de Belleville et dont cette dernière est actionnaire à 78,6 %.

2- LE CONTEXTE INTERCOMMUNAL

2.1- La communauté de communes

Jusqu'au 31 décembre 2013, la commune appartenait à la communauté de communes Beaujolais Val-de-Saône (CCBVS), créée par arrêté préfectoral du 21 avril 1995.

Elle fait partie depuis lors de la communauté de communes Saône-Beaujolais (CCSB) créée le 1^{er} janvier 2014, issue de la fusion de la communauté de communes de la région de Beaujeu (CCRB), de la communauté de communes Beaujolais Val-de-Saône (CCBVS) et de l'intégration de la commune de Cenves³.

A sa création, les compétences de la CCSB étaient identiques à celles de la CCBVS, puis elles se sont étoffées à partir du 1^{er} janvier 2015⁴ avec l'action sociale d'intérêt communautaire, la collecte et le traitement des déchets ménagers, et l'aide à la gestion des installations d'assainissement non collectif. De plus, la voirie d'intérêt communautaire a été définie de manière plus large et la compétence équipements sportifs s'est élargie à l'ensemble des équipements sportifs d'intérêt communautaire⁵.

¹ Construit au début du XVIII^{ème} siècle afin d'accueillir les indigents de Belleville et des paroisses environnantes.

² Géré sous une forme associative par délégation de la communauté de communes Saône Beaujolais.

³ Arrêté préfectoral du 23 décembre 2013.

⁴ Pour les compétences antérieures, voir annexe 1, tableau n°42.

⁵ Initialement, seul le complexe sportif intercommunal de Belleville relevait de la communauté de communes.

Avant l'ouverture du cinéma intercommunal en novembre 2015, actuellement géré par l'association « Idéal cinéma » dans le cadre d'une délégation de service public, la commune disposait, depuis 1990, d'un cinéma qui était géré par cette même association, sans mise en concurrence préalable, dans le cadre d'une convention d'occupation du domaine public à titre gratuit, laquelle n'avait, de plus, pas été régulièrement renouvelée⁶. Les locaux de cet ancien cinéma appartiennent toujours à la commune qui l'utilise désormais comme salle municipale.

Depuis le 1^{er} janvier 2017⁷, la CCSB rassemble 42 communes et 44 300 habitants⁸, suite à sa fusion avec la communauté de communes du Haut-Beaujolais (CCHB) et à l'intégration de la commune de Saint-Georges-de-Reneins⁹.

A ce jour, les compétences exercées par la CCSB sont les suivantes :

- l'aménagement de l'espace communautaire ;
- le développement économique ;
- la collecte et le traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ;
- l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage ;
- la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations ;
- la protection et la mise en valeur de l'environnement ;
- la politique du logement et du cadre de vie ;
- la politique de la ville ;
- la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie ;
- la construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire¹⁰ ;
- l'action sociale d'intérêt communautaire ;
- le contrôle et l'aide à la gestion des installations d'assainissement non collectif ;
- l'établissement, l'entretien et l'exploitation de réseaux de communication électronique ;
- le complément au service de transport en commun de voyageurs sur le territoire communautaire, en lien avec les autorités organisatrices ;
- l'étude, la construction, l'aménagement, l'extension, l'entretien et la gestion des casernes de gendarmerie du territoire.

2.2- Les conséquences financières des transferts de compétences

La commune bénéficie d'une attribution de compensation versée par la communauté de communes, qui a pour objet d'équilibrer le transfert de recettes résultant de l'adoption de la fiscalité professionnelle unique et de garantir la neutralité budgétaire des charges transférées à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

Cette dotation s'est élevée à 1,72 M€ en 2017, en très faible progression depuis 2012. Elle a sensiblement augmenté en 2014, afin, selon les documents d'orientations budgétaires de la commune, de compenser la baisse de ses taux d'imposition. Elle a diminué à partir de l'année suivante, en raison des transferts de compétences communales à la communauté de communes, concernant la voirie d'intérêt communautaire, la petite enfance, la gérontologie et les équipements sportifs.

⁶ La mise en service du nouveau cinéma relevant de la compétence intercommunale, n'étant pas intervenue à la date initialement prévue du 31 décembre 2010, la convention d'occupation précaire conclue avec l'association en 2008 a été renouvelée seulement jusqu'au 31 décembre 2011. L'exploitation du cinéma municipal par l'association « Idéal cinéma » s'est toutefois poursuivie sans base légale jusqu'au mois de novembre 2015, date de l'ouverture du nouveau complexe cinématographique.

⁷ Arrêté préfectoral du 16 novembre 2016.

⁸ Source : <https://www.banatic.interieur.gouv.fr>

⁹ L'obligation de fusion de la communauté de communes du Haut-Beaujolais en raison de sa population (3 865 habitants au 1^{er} janvier 2015) fait suite à l'arrêté préfectoral du 17 mars 2016 portant schéma départemental de coopération intercommunale du Rhône (SDCI).

¹⁰ La CCSB n'ayant pas défini l'intérêt communautaire pour les équipements préélémentaires et élémentaires, les communes sont toujours compétentes.

Par ailleurs, la communauté de communes verse à la commune une dotation de solidarité communautaire (DSC). Celle-ci est librement fixée par l'EPCI, en vue d'instaurer une péréquation entre les communes, dans le but de compenser les situations les plus désavantageuses¹¹. Après s'être maintenue à environ 95 K€ entre 2012 et 2014, elle a régulièrement augmenté à partir de l'année 2015.

Globalement, ces reversements de fiscalité sont restés stables sur la période en dépit des transferts de compétences intervenus, notamment grâce à la compensation de la baisse des taux de la fiscalité communale.

Tableau 2 : Reversements de fiscalité

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variation annuelle moyenne
Attribution de compensation brute	1 699 228	1 621 528	1 976 588	1 720 733	1 720 733	1 724 853	0,3 %
+ Dotation de solidarité communautaire brute	95 651	95 651	95 301	102 953	108 754	118 300	4,3 %
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	8 425	8 425	8 425	8 425	8 425	8 425	0,0 %
= Fiscalité reversée par l'Etat et l'intercommunalité	1 803 304	1 725 604	2 080 314	1 832 111	1 837 912	1 851 578	0,5 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

2.3- Les syndicats intercommunaux

La commune de Belleville est par ailleurs membre de plusieurs syndicats :

- le syndicat de traitement des eaux usées (STEU) Saône-Beaujolais, en charge de la gestion de la station d'épuration du centre intercommunal de traitement de l'eau Saône-Beaujolais-Belleville (CITEAU). Un arrêté préfectoral modificatif du 21 février 2013 a ajouté à ses compétences la création et la gestion d'un réseau de chaleur utilisant l'énergie produite à partir de la station d'épuration ;
- le syndicat d'urbanisme de la région de Belleville (SURB) auquel participent également les communes de Taponas, de Saint-Jean-d'Ardières et de Dracé, et qui a pour objet l'élaboration des documents d'urbanisme pour le compte des communes membres ;
- le syndicat départemental d'énergies du Rhône (SYDER), autorité organisatrice de la distribution d'électricité pour 229 communes et 500 000 habitants dans le département ;
- le syndicat rhodanien pour le développement du câble (SRDC) qui regroupe 279 communes.

2.4- Les perspectives d'évolution

La commune de Belleville envisage la création d'une commune nouvelle, à compter du 1^{er} janvier 2019, avec la commune voisine de Saint-Jean-d'Ardières. Cette nouvelle commune compterait alors environ 12 600 habitants. Selon une étude réalisée au mois de septembre 2017, cette fusion vise notamment à réaliser des économies de fonctionnement, à harmoniser les tarifs des services publics et les compétences exercées.

¹¹ Selon l'article 1609 nonies C du code général des impôts, la DSC « est répartie en tenant compte prioritairement de l'importance de la population et du potentiel fiscal ou financier par habitant, les autres critères étant fixés librement par le conseil. » Le potentiel fiscal est un indicateur de richesse fiscale théorique, défini à l'article L. 2334-4 du CGCT : il est égal à la somme que produiraient les quatre taxes directes de cette collectivité si l'on appliquait aux bases communales de ces quatre taxes le taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes.

2.5- La mutualisation des services

2.5.1- L'état des mutualisations

La commune de Belleville est engagée depuis plusieurs années dans un processus de mutualisation avec la communauté de communes et plusieurs syndicats intercommunaux : le syndicat mixte LYBERTEC, le syndicat de traitement des eaux usées Saône-Beaujolais, le syndicat d'urbanisme de la région de Belleville et le syndicat intercommunal des eaux du Val d'Azergue.

Cette mutualisation de services a été progressivement mise en œuvre à travers différentes délibérations et/ou conventions.

Lors du transfert de la piscine communale à la CCBVS, intervenu le 1^{er} janvier 2008, le personnel communal affecté à temps complet à la piscine a été repris en totalité par l'EPCI. Le personnel intervenant partiellement dans la gestion de cet équipement a fait l'objet d'une mise à disposition ascendante de service (article L. 5211-4-1-II du CGCT¹²), au bénéfice de la communauté de communes, dans le cadre d'une convention. Cette mise à disposition a concerné les services techniques de la commune intervenant ponctuellement pour la piscine intercommunale, ainsi que le service ressources humaines de la commune pour la gestion de la totalité du personnel et des élus de l'EPCI.

Cette mutualisation a ensuite été étendue à l'ensemble des services, notamment fonctionnels, à compter du 1^{er} janvier 2009¹³. Cette extension n'a toutefois pas fait l'objet d'une convention. Une organisation mutualisée a été mise en place entre la commune et la communauté de communes pour l'ensemble de leurs services, avec un seul directeur général des services (DGS), employé à mi-temps par l'EPCI et par la commune et s'appuyant sur une organisation en pôles (moyens généraux, services techniques, développement et aménagement, services à la population et affaires culturelles). Ce dispositif a été étendu, pour certains services, à trois syndicats intercommunaux, le syndicat de traitement des eaux usées (STEU), le syndicat d'urbanisme (SURB) et le syndicat LYBERTEC.

Après la création, en 2014, de la nouvelle communauté de communes, cette organisation mutualisée a cette fois été formalisée par convention entre la commune, la CCSB et ces trois syndicats. Cette convention ne liste pas les services mis à disposition mais prévoit que *« les services mis à disposition sont récapitulés dans un état prévisionnel en début d'année, avant l'adoption des budgets. Cet état est vérifié et modifié si besoin en fin d'année et l'état vérifié sert au calcul des remboursements »* (article 2).

Dans le cadre d'une convention conclue en 2010, la commune met également à disposition du syndicat intercommunal des eaux du Val d'Azergues (SIEVA), à raison d'un jour par semaine, son service eau et assainissement, pour un montant mensuel de 1 100 € actualisable selon l'évolution du point d'indice de la fonction publique territoriale.

¹² Article L. 5211-4-1 du CGCT : *« II. - Lorsqu'une commune a conservé tout ou partie de ses services dans les conditions prévues au premier alinéa du I, ces services sont en tout ou partie mis à disposition de l'établissement public de coopération intercommunale auquel la commune adhère pour l'exercice des compétences de celui-ci. »*

¹³ Délibérations des 15 septembre et 15 décembre 2008. A cette date, la mutualisation de services entre une commune et un EPCI, en dehors des compétences, n'était pas prévue par les textes. Cette possibilité a été ouverte par la loi du 16 décembre 2010, codifiée à l'article L. 5211-4-2 au CGCT.

A la suite de la fin de la mise à disposition gratuite par l'Etat des services d'instruction des autorisations d'urbanisme¹⁴, les communes membres de la CCSB ont, sur le fondement des dispositions des articles L. 5211-4-1 III et IV du CGCT¹⁵ (mise à disposition descendante de service), conclu une convention pour charger le service urbanisme et aménagement de la CCSB des actes d'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme (délibération du conseil municipal de Belleville du 29 septembre 2014). Cette convention a pris effet pour la commune de Belleville au 1^{er} octobre 2014. En 2017, 28 communes de la communauté de communes participent à ce dispositif.

A compter du 1^{er} janvier 2015, la commune a décidé de la mise à disposition d'agents auprès de l'EPCI au titre de la compétence voirie sur le fondement des dispositions l'article L. 5211-4-1-II du CGCT (mise à disposition ascendante de service).

Le processus n'est pas achevé. Des groupes de réflexion ont été mis en place pour « approfondir les sujets pour lesquels une volonté de mutualisation a été recensée auprès d'une majorité d'acteurs »¹⁶, notamment dans les domaines de la communication, systèmes d'information, dématérialisation, numérique, marchés publics, moyens généraux, assurances, affaires juridiques, maîtrise d'ouvrage d'opérations, aménagement et urbanisme, mutualisation de matériel, prévention et services à la population (culture, sport, action sociale, jeunesse, sécurité civile, crèche et garderie).

2.5.2- Les flux financiers résultant de la mutualisation de services

La mise en place de cette mutualisation conduit à de multiples flux financiers entre collectivités, au titre des remboursements des charges de personnel et des frais de fonctionnement¹⁷.

Tableau 3 : Détail des remboursements de personnel et de frais

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Mise à disposition de personnel facturée par la commune	341 484	351 305	385 361	327 756	336 586	452 282
<i>aux budgets annexes</i>	63 263	60 389	59 752	40 332	46 442	61 630
<i>à la communauté de communes</i>	107 144	139 568	151 635	179 334	184 190	272 883
<i>autres (syndicats, communes)</i>	171 077	171 998	173 974	108 090	105 954	117 769
<i>Total communauté de communes et autres (hors BA)</i>	278 221	311 566	325 609	287 424	290 144	390 652
Remboursement de frais (hors personnel) à la commune	41 637	19 258	72 830	54 158	58 700	44 501
<i>par la communauté de communes</i>	13 086	13 589	57 230	38 261	38 261	33 095
<i>par les communes membres de la communauté de communes</i>	17 100					
<i>autres</i>	11 450	5 669	15 599	15 897	20 438	11 406
Mise à disposition de personnel facturée par la communauté de communes	6 583	7 444	70 573	91 260	90 287	219 554

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Les modalités de remboursement mises en œuvre par la commune varient selon la nature des services mutualisés concernés.

¹⁴ Article 134 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi ALUR).

¹⁵ Article L. 5211-4-1 du CGCT : « III Les services d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent être, en tout ou partie, mis à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services. »

¹⁶ Conseil municipal du 14 décembre 2015.

¹⁷ Les effets de cette mutualisation ne sont pas pris en compte par imputation sur l'attribution de compensation, comme l'autorise l'article L. 5211-4-2 du CGCT.

Pour la majeure partie d'entre eux, les remboursements des frais de personnel mis à disposition, effectués entre collectivités, sont effectués sur la base d'une répartition du temps de travail des équivalents temps plein (ETP) mutualisés. Une estimation prévisionnelle des besoins de mutualisation est réalisée lors de la préparation budgétaire, puis une délibération est prise en fin d'année pour acter des mutualisations effectivement mises en œuvre. Selon l'ordonnateur, les prévisions sont toutefois assez rarement remises en cause.

Dans ce cadre, les charges de fonctionnement (fluides, entretien, maintenance, assurances), assumées par la commune de Belleville, propriétaire des locaux, sont facturées à chaque collectivité, en fonction de la répartition prévisionnelle du temps de travail des services concernés occupant les locaux (cf. annexe 2, tableau n° 43). Chacune de ces entités se voit également imputer par la commune, selon la même clef de répartition, des « *frais de location de bureaux* » sur la base d'un prix au m² (de 84,64 €), évalué en 2009, en référence à des montants de location de même type pratiqués par la commune.

Les charges de fonctionnement sont imputées au compte 7087 « *remboursement de frais* », alors que les frais dits de « *location de bureaux* » sont imputés au compte 752 « *revenus des immeubles* ». La commune a été effectivement en mesure de justifier de la mise en œuvre de ces modalités de remboursement seulement depuis l'année 2014, les états sur la base desquels les remboursements ont été effectués au titre des années précédentes n'ayant pas été retrouvés.

Concernant les services techniques de la commune (environ vingt personnes) pouvant ponctuellement travailler pour la communauté de communes, la participation de cette dernière s'est effectuée à travers le versement à la commune d'une somme forfaitaire annuelle de 12 000 € en 2015 et 2017, à l'exception de l'année 2016 (30 481,72 €). Il en a été de même jusqu'en 2016 du service des ressources humaines (RH) de la commune (deux personnes) bénéficiant à l'EPCI (forfait de 16 000 € en 2014 et 21 150 € en 2015). A partir de l'année 2016, le remboursement des frais de personnel du service RH de la commune a également été effectué sur la base d'une répartition prévisionnelle du temps de travail des ETP auprès de chacune des structures.

S'agissant de l'instruction des autorisations d'urbanisme effectuées par le service urbanisme et aménagement de la communauté de communes, pour le compte des communes, dans le cadre d'une mutualisation descendante de service, la participation des communes est calculée sur la base d'un coût unitaire du fonctionnement du service multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement calculés par l'EPCI. Ainsi, douze équivalents permis de construire ont été instruits par la CCSB pour le compte de la commune de Belleville en 2015, pour un montant total de 2 196 €, et neuf en 2016, pour un montant de 2 340 €.

2.5.3- Un processus de mutualisation à parfaire

Le processus de mutualisation appelle plusieurs observations :

- la convention conclue en 2010 portant sur une mise à disposition de services auprès du syndicat intercommunal des eaux de la vallée d'Ardières (SIEVA), est irrégulière dès lors que la commune n'est pas membre de ce syndicat. En effet, les dispositions de l'article L. 5211-4-2 du CGCT ne prévoient pas la mise à disposition d'un service communal, hors compétences transférées, à un établissement public dont elle n'est pas membre. Dans cette hypothèse, seule la mise à disposition individuelle d'agents est envisageable ;

- la convention conclue en 2014 entre la commune, la communauté de communes et les syndicats manque de précisions sur la nature des services mutualisés, ainsi que sur le cadre juridique dans lequel s'inscrivent les différentes mutualisations mises en œuvre. En effet, celles-ci intègrent à la fois des mutualisations résultant des compétences transférées (mise à dispositions ascendante et descendante de services, article L. 5211-4-1 II et III du CGCT) et des mutualisations de services hors compétences transférées (création de services communs, article L. 5211-4-2 du CGCT) ;
- la mise en place des services communs, hors compétences transférées (finances, RH, secrétariat, accueil) n'est pas conforme aux dispositions de l'article L. 5211-4-2 du CGCT. En effet, le respect de ces dispositions implique que ce service commun soit géré par l'EPCI ou, à titre dérogatoire, par la commune choisie par ce dernier. Or, en l'espèce, les agents employés dans un même service commun sont employés, soit par la commune, soit par l'EPCI, de telle sorte que le dispositif mis en place s'apparente beaucoup plus à de multiples mises à disposition individuelles d'agents qu'à la création d'un véritable service commun ;
- les modalités de remboursement mises en œuvre, fondées sur la répartition prévisionnelle du temps de travail des ETP mis à disposition ou sur un forfait (services techniques de la commune), n'apparaissent pas conformes, s'agissant des mises à disposition de services ascendantes ou descendantes¹⁸, au décret n° 2011-515 du 10 mai 2011 codifié à l'article D. 5211-16 du CGCT¹⁹. En effet, à l'exception de l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme, la commune et la CCSB n'ont pas formellement déterminé le coût unitaire de fonctionnement des services qu'elles se mettent réciproquement à disposition, ni de ceux mis à disposition des trois syndicats. De plus, il n'existe pas de véritable contrôle *a posteriori* du temps de travail réellement effectué par agent auprès de chaque structure et le prix au m² des bureaux, fixé en 2009, n'a pas été revu depuis cette date. Il en est de même du forfait appliqué au titre de la mise à disposition des services techniques de la commune qui n'est pas révisé au regard des opérations réellement effectuées ;

¹⁸ Concernant les services communs créés « *en dehors des compétences transférées* », aucun décret n'est venu préciser le mode de calcul de ces remboursements, les effets de la mutualisation étant régis contractuellement. L'article L. 5211-4-2 du CGCT, dans sa rédaction issue de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, se borne à indiquer que « *les effets de ces mises en commun sont réglés par convention après établissement d'une fiche d'impact décrivant notamment les effets sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis pour les agents. La fiche d'impact est annexée à la convention. Les accords conclus sont annexés à la convention. La convention et ses annexes sont soumises à l'avis du ou des comités techniques compétents. Pour les établissements publics soumis au régime fiscal prévu à l'article 1609 nonies C du code général des impôts, ces effets peuvent également être pris en compte par imputation sur l'attribution de compensation prévue au même article. Dans ce cas, le calcul du coefficient d'intégration fiscale fixé à l'article L. 5211-30 du présent code prend en compte cette imputation.* »

¹⁹ « *Le remboursement des frais de fonctionnement du service mis à disposition en application du II de l'article L. 5211-4-1 s'effectue sur la base d'un coût unitaire de fonctionnement du service, multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement constatées par l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune bénéficiaire de la mise à disposition. () La convention définit la méthode retenue pour la détermination du coût unitaire de fonctionnement et comprend une prévision d'utilisation du service mis à disposition, exprimée en unités de fonctionnement. Le coût unitaire comprend les charges liées au fonctionnement du service et, en particulier, les charges de personnel, les fournitures, le coût de renouvellement des biens et les contrats de services rattachés, à l'exclusion de toute autre dépense non strictement liée au fonctionnement du service. (). Le coût unitaire est constaté à partir des dépenses des derniers comptes administratifs, actualisées des modifications prévisibles des conditions d'exercice de l'activité, au vu du budget primitif de l'année. La détermination du coût est effectuée par l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune ayant mis à disposition ledit service. (). Le remboursement des frais s'effectue sur la base d'un état annuel indiquant la liste des recours au service, convertis en unités de fonctionnement. Le coût unitaire est porté à la connaissance des bénéficiaires de la mise à disposition de services, chaque année, avant la date d'adoption du budget prévue à l'article L. 1612-2. Pour l'année de signature de la convention, le coût unitaire est porté à la connaissance des bénéficiaires de la mise à disposition de services dans un délai de trois mois à compter de la signature de la convention. Le remboursement s'effectue selon une périodicité fixée par la convention. Cette périodicité ne peut être supérieure à un an.* » En application de l'article L. 5211-4-2 du CGCT portant sur la mutualisation, hors compétences transférées, s'agissant des établissements publics soumis au régime fiscal prévu à l'article 1609 nonies C du code général des impôts, les effets de la mutualisation peuvent être pris en compte par imputation sur l'attribution de compensation prévue au même article. Dans ce cas, le calcul du coefficient d'intégration fiscale fixé à l'article L. 5211-30 du CGCT prend en compte cette imputation.

- en application de l'article L. 5211-39-1 du CGCT²⁰, la CCSB a transmis en 2015 un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'EPCI à fiscalité propre et ceux des communes membres, qui comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre. Si ce schéma comprend un état des lieux de l'existant, ainsi qu'un volet prospectif sur les pistes à mettre en œuvre, il ne précise pas, comme l'exige la réglementation, l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'EPCI et des communes concernées, ainsi que sur leurs dépenses de fonctionnement. Aucune étude sur les éventuels bénéfices de la mutualisation n'a d'ailleurs été menée par la commune. L'ordonnateur indique toutefois que celle-ci a permis de partager avec la communauté de communes le coût des postes de DGS (depuis 2008) et de directeur technique (depuis 2010)²¹, et de développer un partage d'expertise et de compétences dont les collectivités concernées n'auraient pas pu se doter seules, tant en maîtrise d'ouvrage qu'en maîtrise d'œuvre directe : construction d'une station d'épuration (12 M€) par le syndicat de traitement, aménagement du quartier de la gare (6 M€) par la communauté de communes, réfection du réseau d'assainissement (2 M€) par Belleville, aménagement du parc d'activité LYBERTEC (budget prévisionnel global de 50 M€, dont 13 M€ réalisés) par le syndicat mixte.

En conséquence, la chambre invite la commune à régulariser la convention conclue avec le SIEVA, à clarifier le cadre juridique dans lequel s'inscrivent les différentes mutualisations, ainsi que les modalités administratives et financières de leur mise en œuvre, notamment en se conformant aux dispositions de l'article L. 5211-4-2 du CGCT relatives aux services communs, hors compétences transférées, ainsi qu'aux modalités réglementaires de remboursement des frais de fonctionnement prévues à l'article D. 5211-16 du CGCT.

Enfin, la chambre invite la commune à réaliser, en collaboration avec la communauté de communes, une évaluation de cette mutualisation afin d'en identifier les éventuels bénéfices notamment dans le cadre du schéma de mutualisation de services.

3- LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES

3.1- La qualité de l'information budgétaire

La commune dispose de deux budgets annexes eau et assainissement, conformément à l'article L. 2224-2 du CGCT. Il s'agit de deux services publics de nature industrielle et commerciale soumis à l'instruction comptable et budgétaire M49. La commune gère en régie directe le théâtre de la Grenette. Ce service public administratif²² ne nécessite pas la création d'un budget annexe.

²⁰ « Afin d'assurer une meilleure organisation des services, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre établit un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes membres. Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Le projet de schéma prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement. (). Le rapport est transmis pour avis à chacun des conseils municipaux des communes membres. Le conseil municipal de chaque commune dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, son avis est réputé favorable. (). Le projet de schéma est approuvé par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. (). Le schéma de mutualisation est adressé à chacun des conseils municipaux des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale. (). Chaque année, lors du débat d'orientations budgétaires ou, à défaut, lors du vote du budget, l'avancement du schéma de mutualisation fait l'objet d'une communication du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à son organe délibérant. »

²¹ Il convient cependant de relever qu'une directrice générale adjointe a été nommée au 1^{er} janvier 2017 par la communauté de communes et est mise à la disposition de la commune à hauteur de 50 %.

²² Tribunal des conflits. 15 janvier 1979, Dame-le-Cachez ; T.C., 22 novembre 1993, Martinucci.

3.1.1- Les débats et rapports d'orientations budgétaires

3.1.1.1- Sur la période 2011-2015

En application des dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT, un débat doit avoir lieu au sein de l'assemblée délibérante sur les orientations générales du budget de l'exercice, ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci et dans les conditions fixées par le règlement intérieur. Une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être préalablement adressée, avec leur convocation à la séance au cours de laquelle est organisé le débat d'orientations budgétaires (DOB), aux membres de l'assemblée délibérante.

Les documents adressés aux membres du conseil municipal de Belleville présentent les orientations générales du budget mais ne comportent aucune explication sur l'évolution des bases d'imposition, ni sur les engagements pluriannuels envisagés.

3.1.1.2- A compter de 2016

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe), l'exécutif doit présenter à l'assemblée délibérante, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés, ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat dont il est pris acte par une délibération spécifique.

Le contenu du rapport, ainsi que les modalités de sa transmission et de sa publication sont fixés par décret²³. Il doit être transmis au préfet de département et au président de l'EPCI dont la commune est membre mais aussi faire l'objet d'une publication.

Les documents présentés au conseil municipal de Belleville pour 2016 et 2017 ne prennent pas la forme du rapport prévu par la loi NOTRe. Au surplus, ils ne comportent aucune information sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes au titre de l'année et notamment sur les hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de budget. De même, les perspectives en matière de dette, les engagements pluriannuels envisagés, ainsi que l'évolution des relations financières avec la communauté de communes ne sont pas mentionnés. En outre, compte tenu de leur importance, les impacts financiers de la mutualisation des services mériteraient un développement particulier.

²³ Décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 relatif au contenu, ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire : Le rapport prévu à l'article L. 2312-1 comporte les informations suivantes : « 1° les orientations budgétaires envisagées par la commune portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement. Sont notamment précisées les hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de budget, notamment en matière de concours financiers, de fiscalité, de tarification, de subventions, ainsi que les principales évolutions relatives aux relations financières entre la commune et l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre ; 2° la présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes. Le rapport présente, le cas échéant, les orientations en matière d'autorisation de programme ; 3° des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette contractée et les perspectives pour le projet de budget. Elles présentent notamment le profil de l'encours de dette que vise la collectivité pour la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget. Les orientations visées aux 1°, 2° et 3° devront permettre d'évaluer l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget. (...) C.-Le rapport prévu à l'article L. 2312-1 est transmis par la commune au président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre dans un délai de quinze jours à compter de son examen par l'assemblée délibérante. Il est mis à la disposition du public à l'hôtel-de-ville, dans les quinze jours suivants la tenue du débat d'orientations budgétaires. Le public est avisé de la mise à disposition de ces documents par tout moyen. »

La chambre rappelle à la commune que l'information mentionnée dans le rapport sur les orientations budgétaires doit être prospective, c'est-à-dire éclairer à la fois sur les orientations budgétaires de l'exercice à venir et sur les conséquences à moyen terme, et qu'elle doit être particulièrement détaillée sur certains postes stratégiques ou à risque : investissements, dette, fiscalité locale et masse salariale.

La chambre recommande à la commune de se conformer à la réglementation sur la forme et la teneur du rapport relatif aux orientations budgétaires conformément aux dispositions des articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT.

3.1.2- Les annexes aux documents budgétaires et aux comptes administratifs

Les annexes aux budgets primitifs et aux comptes administratifs n'appellent pas de remarque particulière s'agissant des éléments du bilan, des engagements hors bilan, de la liste des organismes de regroupement et de la présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes.

Toutefois, les annexes concernant les états des effectifs ne sont pas complètes et sont peu lisibles : les effectifs en équivalents temps plein travaillés (ETPT) ne sont pas renseignés, le nombre d'emplois budgétaires à temps complet/non complet, ainsi que la répartition des emplois budgétaires entre agents titulaires et agents non titulaires n'apparaissent pas clairement dans les budgets, ni dans les comptes administratifs. Quelques écarts entre les comptes administratifs et les données produites par la collectivité lors de l'instruction ont également été constatés.

De plus, ces annexes ne mentionnent pas le délégataire du service public de l'eau potable, alors même qu'une convention était en cours sur la période, en méconnaissance du 7° de l'article L. 2313-1 du CGCT.

Enfin, contrairement aux dispositions de l'article L. 2313-1-1, alinéa 3 du CGCT²⁴, les comptes certifiés des organismes suivants n'ont pas été produits à l'appui des comptes administratifs sur la période : la société d'économie mixte de construction du département de l'Ain (SEMCODA), l'office public d'aménagement et de construction (OPAC) du Rhône, la société anonyme d'économie mixte immobilière de Belleville (SAEMIB), le foyer des Remparts, la société « Agir pour vivre » (AGIVR), l'hôpital de Belleville, l'organisme de gestion de l'enseignement catholique (OGEC) Notre-Dame et le comité d'animation du centre social.

La chambre invite donc la commune à améliorer la fiabilité de ses annexes, notamment concernant le personnel et le délégataire de service public, et à respecter ses obligations de publicité des comptes et organismes mentionnés à l'article L. 2313-1-1 du CGCT.

3.1.3- La mise en ligne des documents d'informations budgétaires et financières

Le décret du 23 juin 2016 relatif à la mise en ligne par les collectivités territoriales et par leurs établissements publics de coopération de documents d'informations budgétaires et financières précise les modalités de mise en ligne des documents d'information financière, codifiées à l'article L. 2313-1 du CGCT.

²⁴ « Sont transmis par la commune au représentant de l'Etat et au comptable public, à l'appui du compte administratif, les comptes certifiés des organismes non dotés d'un comptable public et pour lesquels la commune :
1° détient au moins 33 % du capital ;
2° ou a garanti un emprunt ;
3° ou a versé une subvention supérieure à 75 000 € ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme et dépassant le seuil de 23 000 €. »

La commune ne se conforme pas à ses obligations de mise en ligne²⁵, dès lors que les notes de synthèses annexées au budget primitif et au compte administratif ne sont pas disponibles sur son site internet.

La chambre incite en conséquence la commune à respecter ses obligations en la matière.

3.1.4- Le rapport d'activité de la communauté de communes

Aux termes de l'article L. 5211-39 du CGCT : « le président de l'EPCI adresse chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune membre, un rapport retraçant l'activité de l'établissement et l'utilisation des crédits engagés par l'établissement dans chaque commune, accompagné du compte administratif arrêté par l'organe délibérant de l'établissement. Ce rapport fait l'objet d'une communication par le maire au conseil municipal en séance publique au cours de laquelle les délégués de la commune à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale sont entendus. Le président de l'établissement public de coopération intercommunale peut être entendu, à sa demande, par le conseil municipal de chaque commune membre ou à la demande de ce dernier. (...) Les délégués de la commune rendent compte au moins deux fois par an au conseil municipal de l'activité de l'établissement public de coopération intercommunale. »

Sur la période, seule une délibération de la commune du 15 décembre 2014 prend acte de la communication de ce rapport par la communauté de communes au titre de l'année 2013, et un procès-verbal de séance du mois de décembre 2016 fait état du rapport pour 2015.

Les dispositions de l'article L. 5211-39 du CGCT n'ont en conséquence pas été respectées.

La chambre invite donc la commune à se faire communiquer chaque année le rapport d'activité de la communauté de communes et à en formaliser la communication par le maire au conseil municipal.

3.1.5- L'exécution du budget principal

L'article L. 1612-4 du CGCT prescrit aux communes d'évaluer leurs recettes et leurs dépenses inscrites au budget « de façon sincère ». Cette sincérité peut notamment se mesurer par le taux d'exécution des prévisions de dépenses et de recettes.

Les taux d'exécution de la section d'investissement apparaissent faibles, ce qui démontre des lacunes en matière de prévision budgétaire.

Tableau 4 : Taux de réalisation budgétaire

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Moyenne
Dépenses réelles de fonctionnement	78 %	97 %	90 %	82 %	84 %	84 %	86 %
Recettes réelles de fonctionnement	83 %	87 %	82 %	88 %	87 %	91 %	86 %
Dépenses réelles d'investissement	20 %	51 %	65 %	38 %	57 %	29 %	43 %
Recettes réelles d'investissement	33 %	67 %	49 %	43 %	54 %	65 %	52 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Si la commune indique avoir mis en place en 2015 un projet de programme pluriannuel d'investissement pour la période 2016-2020, celui-ci n'a toutefois pas permis d'améliorer le taux de réalisation des dépenses d'investissement au titre de l'année 2016 qui est l'un des plus faibles de la période.

²⁵ La présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles, le rapport d'orientations budgétaires, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif.

La chambre préconise à la commune d'améliorer son pilotage budgétaire en se dotant d'un véritable programme pluriannuel d'investissement et, le cas échéant, en utilisant la procédure des autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP).

3.2- La fiabilité des comptes : les immobilisations

3.2.1- Le suivi des immobilisations

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. L'ordonnateur est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire physique, registre justifiant la réalité physique des biens et l'inventaire comptable, volet financier des biens inventoriés. Le comptable est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan. A ce titre, il tient l'état de l'actif, ainsi que le fichier des immobilisations, documents comptables justifiant les soldes des comptes apparaissant à la balance générale des comptes et au bilan. L'inventaire comptable et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, correspondre.

Le rapprochement entre l'inventaire et l'état de l'actif pour 2016 fait apparaître des différences entre valeurs brutes et valeurs nettes comptables.

Tableau 5 : Rapprochement de l'inventaire, de l'état de l'actif et du compte de gestion pour 2016 (en €)

Inventaire		Etat de l'actif	
VB	VNC	VB	VNC
58 702 969	53 544 961,97	58 184 864,71	53 628 384,03

Source : inventaire, état de l'actif, comptes de gestion

Les différences proviennent essentiellement de valeurs brutes différentes, de cessions non prises en compte et des amortissements de biens mis à disposition.

Interrogé sur les écarts constatés entre son inventaire et l'état de l'actif du comptable, l'ordonnateur indique que : « *Les écarts entre l'inventaire communal et la balance de la trésorerie ont été identifiés et seront rectifiés. Ils proviennent d'un mauvais paramétrage de l'édition informatique (comptes non amortissables non repris et erreur sur les comptes ayant fait l'objet de cessions).* »

La chambre demande par conséquent à la commune de poursuivre sa démarche en se rapprochant du comptable afin de mettre en cohérence les deux états.

3.2.2- L'intégration comptable des immobilisations et leur amortissement

Le compte 23 « *Immobilisations en cours* » enregistre à son débit les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice, qu'il s'agisse d'avances ou d'acomptes versés au fur et à mesure de l'exécution des travaux (instruction M14). Dès lors que l'immobilisation est achevée, les dépenses portées au compte 23 sont virées au compte 21, ce qui conduit ensuite à l'amortissement de l'immobilisation.

A Belleville, le total des immobilisations corporelles a augmenté de 11,8 M€ entre 2012 et 2017. Le montant des dotations aux amortissements ne suit pas l'évolution du montant des immobilisations nouvelles, dans la mesure où il s'agit en grande partie de construction de bâtiments nouveaux et d'achats de terrains, non amortissables.

La commune a procédé régulièrement à l'apurement du compte 23 sur la période, par l'intégration d'immobilisations au compte 21.

Tableau 6 : Intégration des immobilisations du budget principal

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
c/23 – immobilisations en cours	4 237 073	1 685 809	655 838	1 095 595	1 183 385	2 299 962
c/21 – immobilisations corporelles	39 458 221	44 666 507	46 539 192	48 185 505	48 657 161	51 301 306
c/6811 – Dotations aux amortissements	459 507	462 879	475 543	462 451	488 577	477 513

Source : comptes de gestion

En 2017, étaient encore en cours les travaux sur l'église et l'Hôtel-Dieu, et une partie des travaux de voirie.

Les durées d'amortissement, fixées par délibération, sont cohérentes avec le barème proposé par l'instruction M14.

Cependant, s'agissant des subventions d'équipement versées par la collectivité, l'article R. 2321-1 du CGCT impose, depuis le 1^{er} janvier 2012, les durées maximales suivantes : cinq ans lorsque ces subventions financent des biens mobiliers, du matériel ou des études auxquelles sont assimilées les aides à l'investissement consenties aux entreprises ; trente ans lorsqu'elles financent des biens immobiliers ou des installations ; quarante ans lorsqu'elles financent des projets d'infrastructures d'intérêt national (logement social, réseaux très haut débit). Or la délibération de la commune en date du 23 octobre 2006, qui traite de l'amortissement des subventions versées en fonction de la qualité de la personne bénéficiaire²⁶, ne fait pas état de cette distinction.

Par ailleurs, en application de l'article R. 2321-1 du CGCT, l'assemblée délibérante peut fixer un seuil unitaire en deçà duquel les immobilisations de peu de valeur, ou dont la consommation est très rapide, s'amortissent en un an. La délibération du 20 novembre 2006, prise à ce titre, ne concerne que les biens de faible valeur (moins de 500 € TTC) acquis avant 2006, ou en 2006, et dont l'amortissement est comptabilisé au budget 2007. Il apparaît toutefois, au vu des inventaires, que plusieurs biens de faible valeur ont été amortis en un an, postérieurement à l'année 2007.

La chambre invite donc la commune à mettre à jour les modalités d'amortissement de ses subventions d'équipement et des biens de faible valeur.

4- L'ANALYSE FINANCIERE

4.1- La situation des budgets annexes

Les deux budgets annexes (eau et assainissement) représentent ensemble 10 à 13 % des produits de gestion du budget principal. Ils sont toujours équilibrés.

²⁶ Cinq ans maximum pour une personne de droit privé et quinze ans maximum pour un organisme public.

Tableau 7 : Budgets annexes

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
BUDGET EAU						
Produit total	309 321	318 779	319 872	314 976	301 782	442 087
Résultat d'exploitation	177 339	176 936	172 523	118 455	156 019	292 191
CAF nette	178 651	174 365	187 015	134 034	171 180	318 197
Dépenses d'équipement	286 675	261 439	322 543	408 444	106 040	23 872
BUDGET ASSAINISSEMENT						
Produits total	630 755	644 212	514 172	644 191	583 898	539 614
Résultat d'exploitation	50 490	203 469	336 753	574 563	1 038 585	255 025
CAF nette	338 244	342 646	239 264	398 888	335 778	269 536
Dépenses d'équipement	331 300	376 192	378 588	93 180	1 814 751	452 059
Produits des deux BA	940 076	962 991	834 044	959 167	885 680	981 701
Produits de gestion de la commune	7 493 710	7 362 846	7 725 700	7 564 894	7 600 986	7 912 560

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

La commune de Belleville n'a, durant la période, versé aucune subvention à ses budgets annexes. Ces derniers ont néanmoins bénéficié de subventions d'investissement de l'agence de l'eau et, en qui concerne le budget assainissement, d'une subvention de 40 452 € versée en 2013 par la commune de Saint-Jean-d'Ardières, au titre de travaux effectués à la demande de la commune de Belleville dans le cadre d'un groupement de commande.

Tableau 8 : Subventions versées aux budgets annexes

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul sur les années
BA eau							
Subvention d'investissement	47 752	34 177	32 551	52 517	0	0	166 997
BA Assainissement							
Subvention d'investissement	10 000	212 195	0	0	0	0	222 195
Subvention de fonctionnement	0	0	0	0	0	0	0

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Par ailleurs, la commune verse une contribution annuelle au budget assainissement, au titre des eaux pluviales, dont les modalités de calcul ont été déterminées par délibération du 26 mars 2007.

En effet, ce service de nature administrative ne peut pas être financé par une redevance et reste donc à la charge du budget général de la collectivité. A ce titre, il revient au conseil municipal de fixer forfaitairement la proportion des charges de fonctionnement et d'investissement qui fera l'objet d'une participation versée au budget annexe du service public d'assainissement²⁷.

²⁷ Question écrite n° 25433 de M. Jean Louis Masson (Moselle - NI) publiée dans le Journal officiel (JO) Sénat du 16 mars 2017 – page 1063, et réponse du Ministère de l'intérieur publiée dans le JO Sénat du 11 mai 2017 – page 1836. Les modalités de calcul de cette participation sont précisées par la circulaire du 12 décembre 1978 concernant l'institution, le recouvrement et l'affectation des redevances dues par les usagers des réseaux d'assainissement et des stations d'épuration.

Tableau 9 : Contribution de la commune au budget annexe assainissement au titre des eaux pluviales

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variation annuelle moyenne
Contributions communes Eaux pluviales	236 674	239 590	118 030	235 700	117 502	118 384	- 12,9 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Les deux budgets annexes ont contracté de nouveaux emprunts sur la période, chaque année, mais leur endettement reste maîtrisé²⁸.

Tableau 10 : Nouveaux emprunts contractés en € et capacité de désendettement en années

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Budget annexe Eau						
Nouveaux emprunts sur l'année	85 000	100 000	90 000	91 000	91 000	88 000
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	2,7	2,6	2,6	3,2	2,8	1,8
Budget annexe Assainissement						
Nouveaux emprunts sur l'année	165 000	176 000	157 000	146 000	146 000	160 000
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	2,6	2,5	3,3	2,4	2,7	3,0

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Enfin, la situation financière de chacun de ces budgets annexes est confortable au regard de leur fonds de roulement et de leur trésorerie :

Tableau 11 : Trésorerie des budgets annexes

au 31 décembre, en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variation annuelle moyenne
Budget annexe Eau							
Fonds de roulement net global	407 085	501 019	530 876	453 221	677 434	1 077 433	21,5 %
- Besoin en fonds de roulement global	- 47 253	- 6 918	- 17 552	- 32 388	- 19 844	- 87 486	13,1 %
=Trésorerie nette	454 338	507 937	548 427	485 609	697 278	1 164 919	20,7 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>4 000,6</i>	<i>4 287,0</i>	<i>4 684,2</i>	<i>2 004,1</i>	<i>6 452,4</i>	<i>12 175,3</i>	
Budget annexe Assainissement							
Fonds de roulement net global	1 211 242	1 617 182	1 634 859	2 204 478	886 791	1 161 959	- 0,8 %
- Besoin en fonds de roulement global	- 95 386	27 692	59 042	244 923	231 922	- 52 279	- 11,3 %
=Trésorerie nette	1 306 627	1 589 490	1 575 817	1 959 555	654 868	1 214 239	- 1,5 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>3 974,2</i>	<i>4 694,0</i>	<i>4 932,3</i>	<i>7 282,5</i>	<i>2 374,4</i>	<i>4 327,1</i>	

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

²⁸ Avec une capacité de désendettement du budget principal (dette divisée par la capacité d'autofinancement brute) de trois à six ans, l'endettement peut être considéré comme maîtrisé.

4.2- La formation de l'autofinancement du budget principal

4.2.1- L'EBF, la capacité d'autofinancement et le résultat de la section de fonctionnement

De 2012 à 2017, les charges et produits de gestion ont augmenté respectivement de 0,8 % et 5,6 %, entraînant une hausse globale de l'excédent brut de fonctionnement (EBF). A titre de comparaison, il représentait, en 2016, 159 € par habitant à Belleville, contre 201 € pour les communes de même strate démographique²⁹. A l'exception des années 2012 et 2013, la capacité d'autofinancement (CAF) peut toutefois être considérée comme suffisante pour couvrir en grande partie l'investissement³⁰. A compter de 2014, la maîtrise des dépenses à caractère général, conjuguée à une hausse des recettes, a permis à la commune de redresser durablement sa CAF.

Tableau 12 : Excédent brut de fonctionnement

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variation annuelle moyenne
Produits de gestion	7 493 710	7 362 846	7 725 700	7 564 894	7 600 986	7 912 560	1,1 %
- Charges de gestion	6 525 976	6 513 159	6 229 217	6 203 790	6 278 634	6 578 436	0,2 %
= Excédent brut de fonctionnement	967 735	849 686	1 496 483	1 361 105	1 322 352	1 334 124	6,6 %
<i>en % des produits de gestion</i>	12,9 %	11,5 %	19,4 %	18,0 %	17,4 %	16,9 %	
+/- Résultat financier (réel seulement)	- 192 218	- 188 344	- 181 691	- 178 985	- 166 637	- 149 658	- 4,1 %
+/- Autres produits et charges exceptionnelles. réels	- 1 973	1 920	- 2 396	19 004	6 718	21 688	N.C.
= CAF brute	773 544	663 263	1 312 397	1 201 124	1 162 432	1 206 155	0,0 %
<i>en % des produits de gestion</i>	10,3 %	9,0 %	17,0 %	15,9 %	15,3 %	15,2 %	
- Annuité en capital de la dette	546 333	593 653	614 053	636 230	594 996	604 650	
= CAF nette ou disponible	227 210	69 609	698 343	564 894	567 437	601 505	

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Le résultat de la section de fonctionnement a connu une évolution globale parallèle à celle de l'EBF et de la CAF. Il représente à Belleville 83 € par habitant, contre 131 € pour la moyenne de la strate en 2016.

Tableau 13 : Résultat de la section de fonctionnement

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variation annuelle moyenne
CAF brute	773 544	663 263	1 312 397	1 201 124	1 162 432	1 206 155	9,3 %
- Dotations nettes aux amortissements	459 507	462 879	475 543	462 451	488 577	477 513	0,8 %
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	9 726	14 601	31 404	32 075	21 171	26 184	21,9 %
= Résultat section de fonctionnement	323 763	214 985	868 258	770 748	695 026	754 826	18,4 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

²⁹ Source : collectivités-locales.gouv.fr. Belleville fait partie des communes de 5 000 à 10 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (FPU).

³⁰ A titre indicatif, la CAF est généralement insuffisante pour couvrir de façon satisfaisante l'annuité en capital et l'effort d'investissement lorsqu'elle est durablement inférieure à 15 % des produits de gestion.

4.2.2- Les produits de gestion

La progression des produits de gestion constatée sur la période (+ 4,3 %) résulte de l'augmentation de tous les grands postes de produits, excepté les ressources institutionnelles qui ont légèrement diminué.

Ramenés au nombre d'habitants, les produits de gestion ont diminué de 6,5 % entre 2012 et 2016, passant de 971 € à 912 € par habitant.

Tableau 14 : Evolution des produits de gestion

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variation annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	2 911 955	2 880 181	2 800 273	2 856 840	2 884 955	3 048 980	0,9 %
+ Ressources d'exploitation	995 045	952 014	1 132 401	1 252 284	1 150 180	1 335 300	6,1 %
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 783 406	1 805 047	1 712 712	1 623 659	1 727 939	1 676 702	- 1,2 %
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	1 803 304	1 725 604	2 080 314	1 832 111	1 837 912	1 851 578	0,5 %
= Produits de gestion	7 493 710	7 362 846	7 725 700	7 564 894	7 600 986	7 912 560	1,1 %
Nombre d'habitants	7 717	8 094	8 172	8 252	8 332	NC	
Produits de gestion par habitant	971	909	945	916	912	NC	

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

4.2.2.1- Les ressources fiscales propres

Les ressources fiscales, qui représentent la majorité des produits de gestion, ont légèrement progressé et se sont maintenues, sur 2012/2017, à un niveau d'environ 2,8 M€, malgré une première baisse des taux de fiscalité intervenue en 2014. Ces ressources ont significativement augmenté en 2017 (+ 5,6 % par rapport à 2016), pour se situer à 3 M€, en raison principalement de l'augmentation des sommes perçues au titre des droits de mutation, en dépit d'une seconde baisse des taux. Les impôts locaux constituent 85 % de ces recettes et sont constitués uniquement des taxes d'habitation et foncières.

Tableau 15 : Evolution des recettes fiscales

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variation annuelle moyenne
Impôts locaux nets des restitutions	2 432 747	2 522 696	2 387 347	2 459 983	2 436 965	2 468 761	0,3 %
 Dont taxe d'habitation	828 144	864 533	779 006	817 157	793 520	ND	
 Dont foncier bâti	1 575 825	1 614 825	1 571 102	1 608 015	1 601 837	ND	
 Dont foncier non bâti	21 944	22 276	20 446	20 295	20 511	ND	
+ Taxes sur activités de service et domaine	30 543	30 431	30 836	26 469	38 347	44 434	7,8 %
+ Taxes sur activités industrielles	169 216	179 159	177 652	175 875	181 991	187 394	2,1 %
+ Droits de mutation à titre onéreux	279 449	147 895	204 438	194 514	227 652	348 391	4,5 %
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	2 911 955	2 880 181	2 800 273	2 856 840	2 884 955	3 048 980	0,9 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Les ressources issues des taxes locales sont stables sur la période, malgré la baisse des taux intervenue en 2014 et 2017, grâce à l'augmentation constante des bases d'imposition, celle-ci résultant principalement de l'augmentation de la population.

Tableau 16 : Bases fiscales

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle moyenne
Taxe d'habitation	8 573 133	8 949 065	9 005 029	9 446 142	9 173 679	1,7 %
Foncier bâti	9 441 398	9 675 411	9 912 267	10 145 290	10 106 487	1,7 %
Foncier non bâti	93 028	94 470	96 851	96 129	97 141	1,1 %

Source : <https://www.impots.gouv.fr/portail/statistiques>

Ces taux d'imposition restent relativement faibles, inférieurs à ceux de la strate : les impôts locaux représentaient ainsi 293 € par habitant, contre 471 € en moyenne dans les communes de la même strate. Sur la période 2011-2016, le coefficient de mobilisation fiscale³¹ de la commune a toujours été inférieur ou égal à 1 pour chacune des taxes locales, les réductions de base accordées par la commune représentant 45 K€ par an (soit 5 € par habitant, contre 98 € pour la strate).

Tableau 17 : Evolution des taux

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Taxe d'habitation Belleville	9,66 %	9,66 %	8,65 %	8,65 %	8,65 %	8,56 %
<i>Taux moyen de la strate</i>	14,38 %	14,41 %	14,47 %	14,71 %	14,98 %	ND
<i>Taux CCBVS/CCSB</i>	6,97 %	6,97 %	8,99 %	8,99 %	8,99 %	9,20 %
Foncier bâti Belleville	16,69 %	16,69 %	15,85 %	15,85 %	15,85 %	15,82 %
<i>Taux moyen de la strate</i>	20,82 %	20,80 %	20,81 %	20,99 %	21,07 %	ND
<i>Taux CCBVS/CCSB</i>	-	-	1,68 %	1,68 %	1,68 %	1,75 %
Foncier non bâti Belleville	23,59 %	23,59 %	21,12 %	21,12 %	21,12 %	20,90 %
<i>Taux moyen de la strate</i>	57,94 %	57,75 %	57,56 %	58,52 %	56,13 %	ND
<i>Taux CCBVS/CCSB</i>	1,17 %	1,17 %	5,59 %	5,59 %	5,59 %	6,34 %

Source : <https://www.impots.gouv.fr/>

La diminution de la pression fiscale communale résulte d'une volonté de compenser la fiscalité de la communauté de communes qui, elle, a augmenté sur la période. La perte de produit fiscal résultant de la baisse des taux en 2014 a été compensée par la majoration de l'attribution de compensation cette même année.

La commune dispose donc encore de marges de manœuvre en matière de fiscalité. Il lui appartient cependant d'être vigilante sur l'évolution des recettes au regard du dynamisme des bases d'imposition, qui pourrait ne pas perdurer.

4.2.2.2- Les ressources d'exploitation

Outre les remboursements des mises à disposition de service (personnel et frais généraux), qui représentent en moyenne 36,5 % des ressources d'exploitation de la commune, celles-ci sont principalement constituées :

- des redevances et recettes d'utilisation du domaine (concessions dans les cimetières, droits de stationnement, occupation du domaine public) ;
- des redevances et droits à caractère social ;
- des redevances et droits des services périscolaires et d'enseignement ;
- des revenus des immeubles (notamment des reversements de charges locatives dans le cadre de la mutualisation, soit 54 K€ en 2014 et 2015, et 65 K€ en 2016).

³¹ Cet indicateur est déterminé par le rapport entre le produit des impôts locaux mis en recouvrement et le potentiel fiscal, c'est-à-dire le produit des bases communales par les taux moyens de la strate de population à laquelle appartient la collectivité.

Tableau 18 : Détail des ressources d'exploitation

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variation annuelle moyenne
Redevances et utilisation du domaine	60 421	64 004	48 334	51 536	55 089	82 319	6,4 %
+ Prestations de services	367 055	353 209	409 037	500 203	456 459	453 489	4,3 %
<i>Dont redevances et droits des services à caractère social</i>	160 000	139 443	174 409	177 511	135 592	133 515	22,7 %
<i>Dont redevances et droits des services périscolaires et enseignement</i>	199 744	210 719	228 005	307 359	305 772	303 418	- 4,4 %
<i>Dont redevances et droits des services à caractère culturel</i>	7 310	3 047	6 624	15 333	15 095	16 555	11,0 %
+ Revenus locatifs	184 449	164 238	216 839	318 630	243 345	302 709	10,4 %
+ Mise à disposition de personnel facturée	341 484	351 305	385 361	327 756	336 586	452 282	5,8 %
+ Remboursement de frais	41 637	19 258	72 830	54 158	58 700	44 501	1,3 %
= Ressources d'exploitation	995 045	952 014	1 132 401	1 252 284	1 150 180	1 335 300	6,1 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

La commune est propriétaire d'une quinzaine d'ensembles immobiliers (immeubles de plusieurs logements, maisons), d'un mini-golf, de jardins ouvriers, de salles. Ces biens immobiliers (trente en 2017) sont loués à des particuliers, à des entreprises, à la SAEMIB, ou encore à l'Etat (trésorerie de Belleville). Ces recettes intègrent également les « *frais de location de bureaux* » de la mairie facturés à la communauté de communes et aux syndicats, au titre de la mutualisation de services.

4.2.2.3- Les ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles se sont maintenues à un niveau d'environ 1,7 M€ durant la période.

La commune de Belleville a supporté une baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) comme la plupart des autres communes. Ainsi, la DGF représentait 177 € par habitant en 2012 (203 € par habitant dans la strate), contre 138 € par habitant en 2016 (157 € par habitant dans la strate).

La baisse de la DGF a été neutralisée, en partie, par l'augmentation des participations de l'Etat (compensation au titre des exonérations de la taxe d'habitation) et des communes, ce qui a conduit à une relative stabilité des ressources institutionnelles. Les participations de l'Etat et de la région correspondent aux remboursements liés aux contrats d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) et aux contrats d'apprentissage

Tableau 19 : Détail des ressources institutionnelles

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variation annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	1 363 480	1 413 869	1 311 303	1 143 670	1 149 147	1 114 665	- 3,9 %
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	1 052 538	1 074 673	1 016 441	866 338	705 098	626 738	- 9,8 %
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	310 942	339 196	294 862	277 332	444 049	487 927	9,4 %
Autres dotations	715	0	0	0	0	0	- 100,0 %
FCTVA	0	0	0	0	0	11 312	N.C.
Participations	238 217	217 506	235 079	282 067	364 805	337 215	7,2 %
<i>Dont Etat</i>	64 048	106 478	134 867	232 211	247 447	188 548	24,1 %
<i>Dont régions</i>	32 914	3 262	2 000	500	0	0	- 100,0 %
<i>Dont départements</i>	33 315	26 431	24 318	14 630	6 000	10 256	- 21,0 %
<i>Dont communes</i>	37 023	57 506	44 002	28 235	81 245	89 737	19,4 %
<i>Dont groupements</i>	70 917	23 829	18 250	6 492	6 492	6 493	- 38,0 %
<i>Dont autres</i>	0	0	11 642	0	23 621	42 181	N.C.
Autres attributions et participations	180 994	173 672	166 330	197 922	213 987	213 510	3,4 %
<i>Dont compensation et péréquation</i>	180 627	172 900	164 895	195 946	176 979	213 214	3,4 %
<i>Dont autres</i>	367	772	1 435	1 976	37 008	296	- 4,2 %
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 783 406	1 805 047	1 712 712	1 623 659	1 727 939	1 676 702	- 1,2 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

4.2.3- Les charges de gestion

Les charges de gestion ont évolué en moyenne de 0,2 % par an entre 2012 et 2017 (soit une augmentation globale de 0,8 %), notamment du fait d'une stagnation des charges à caractère général et d'un tassement des subventions de fonctionnement versées et des charges d'intérêt.

Les charges de personnel ont, en lien avec l'évolution des effectifs, nettement augmenté (+ 22,5 % entre 2012 et 2017), ainsi que, dans une moindre mesure, les autres charges de gestion, constituées notamment des contributions aux organismes de regroupement.

Tableau 20 : Structure des charges de gestion courante

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Structure moyenne
Charges à caractère général	1 928 032	1 957 731	1 776 576	1 860 675	1 746 179	1 871 978	28,5 %
+ Charges de personnel	2 828 940	2 827 350	2 945 518	3 143 859	3 261 775	3 465 050	46,6 %
+ Subventions de fonctionnement	783 834	826 812	675 184	472 985	530 672	522 820	10,0 %
+ Autres charges de gestion	985 171	901 267	831 939	726 271	740 009	718 587	12,2 %
+ Charges d'intérêt et pertes de change	192 218	188 344	181 691	178 985	169 112	152 133	2,8 %
= Charges courantes	6 718 194	6 701 503	6 410 908	6 382 775	6 447 747	6 730 568	

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

4.2.3.1- Les charges à caractère général

Les charges à caractère général sont restées relativement stables sur la période. Elles ont diminué de 0,6 % par an en moyenne, pour s'établir à 1,8 M€ en 2017.

Tableau 21 : Détail des charges à caractère général

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variation annuelle moyenne
Charges à caractère général	1 928 032	1 957 731	1 776 576	1 860 675	1 746 179	1 871 978	- 0,6 %
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	740 158	786 178	586 280	708 725	541 992	614 659	- 3,6 %
<i>Dont entretien et réparations</i>	494 016	456 647	474 358	414 443	434 749	412 374	- 3,5 %
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	229 117	250 030	255 460	268 367	281 372	289 376	4,8 %
<i>Dont autres services extérieurs</i>	117 696	132 910	161 130	144 965	127 015	162 612	6,7 %
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	104 541	88 331	32 162	67 351	73 388	66 671	- 8,6 %
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	28 968	31 496	43 063	52 738	61 007	46 440	9,9 %
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	45 407	42 876	54 113	42 444	50 659	55 799	4,2 %
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	58 195	48 841	44 911	45 183	46 616	59 038	0,3 %
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	34 802	35 022	36 686	38 192	39 225	40 615	3,1 %
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	15 935	30 549	31 460	31 682	38 722	41 897	21,3 %
<i>Dont remboursements de frais (au GFP de rattachement)</i>	4 970	0	0	363	30 465	60 187	64,7 %
<i>Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	48 507	50 301	53 121	41 506	15 632	16 604	- 19,3 %
<i>Dont déplacements et missions</i>	5 720	4 551	3 833	4 716	5 337	5 707	0,0 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

4.2.3.2- Les charges financières

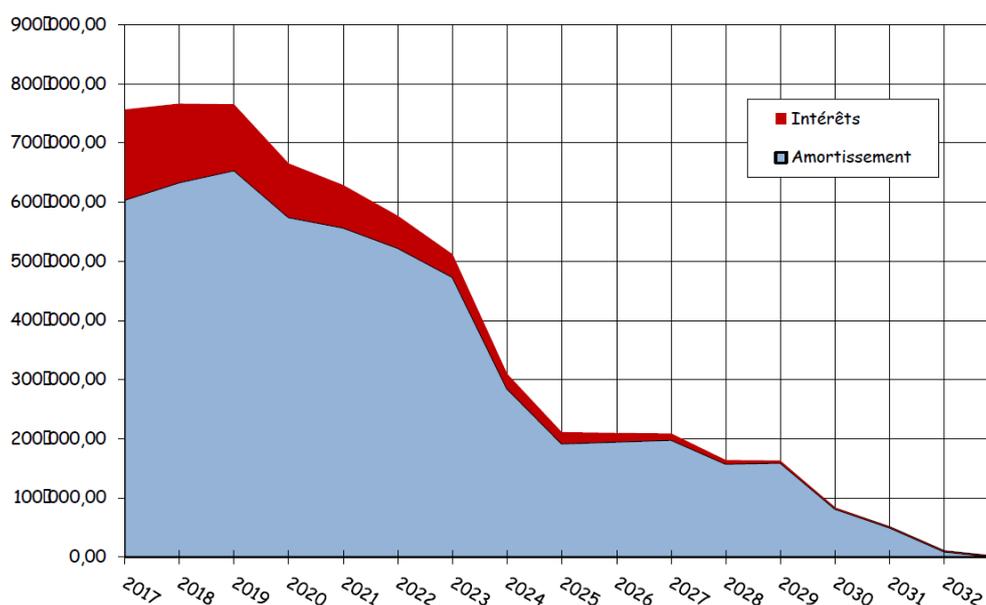
Les charges financières de la commune sont peu élevées comparativement aux communes de la même strate³². Leur montant est resté stable sur la période, dans la mesure où la commune recourt régulièrement à des emprunts, et à des taux de plus en plus faibles. De plus, les charges d'intérêt de nombreux emprunts, relativement anciens, sont de moins en moins élevées (cf. figure 1).

Tableau 22 : Charges financières

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variation annuelle moyenne
Charges d'intérêt	192 218	188 344	181 691	178 985	169 112	152 433	- 5,7 %

Source : comptes de gestion

³² 1,94 % des charges de fonctionnement contre 5,07 en moyenne pour la strate.

Figure 1 : Evolution de la dette du budget principal au 31 décembre 2016

Source : collectivité

4.2.3.3- Les autres charges de gestion

Les autres charges de gestion comprennent notamment la contribution aux autres organismes, dont le syndicat d'électricité du Rhône (SYDER). La commune indique que cette importante augmentation est due à des « réajustements entre les provisions appelées et les dépenses réelles », sans pouvoir réellement en expliquer les raisons.

Les indemnités et frais de mission des élus n'appellent pas de commentaire particulier.

Tableau 23 : Détail des autres charges de gestion

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variation annuelle moyenne
Autres charges de gestion	985 171	901 267	831 939	726 271	740 009	718 587	- 6,1 %
<i>Dont contribution au service incendie</i>	128 480	124 427	130 614	131 439	132 742	134 029	0,8 %
<i>Dont contribution aux organismes de regroupement</i>	712 235	626 775	555 057	450 005	452 986	428 846	- 9,6 %
<i>Dont SYDER</i>	646 961	569 879	496 468	420 700	442 388	NC	
<i>Dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	133 907	142 798	136 302	137 389	137 959	140 015	0,9 %
<i>Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	4 202	789	862	856	2 822	2 494	- 9,9 %
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)</i>	0	19	1 627	240	6 546	6 061	N.C.

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

4.2.3.4- Les subventions de fonctionnement

Les subventions de fonctionnement versées constituent environ 10 % des charges de gestion totales. Il s'agit essentiellement des subventions versées à des personnes privées, dont principalement des associations. Elles ont diminué de 33,3 % entre 2012 et 2017. La subvention versée au centre communal d'action sociale (CCAS) est passée de 50 000 en 2012 à 5 600 € en 2017.

En 2016, la commune a versé des subventions d'un montant total de 8 015 € aux communes de Taponas et de Thoissey, au titre des frais de fonctionnement d'une structure d'accueil de jeunes enfants, située à Taponas, et des frais de scolarité d'un enfant domicilié à Belleville, fréquentant une classe pour l'inclusion scolaire (CLIS) à Thoissey.

Dans l'ensemble, le montant versé par habitant, en 2016, est comparable à celui de la moyenne des communes de la strate : 64 € par habitant à Belleville, contre 68 € en moyenne.

Tableau 24 : Subventions de fonctionnement

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variation annuelle moyenne
Subventions de fonctionnement	783 834	826 812	675 184	472 985	530 672	522 820	- 7,8 %
<i>Dont subventions aux personnes de droit privé</i>	<i>733 834</i>	<i>776 812</i>	<i>645 184</i>	<i>442 985</i>	<i>507 657</i>	<i>513 848</i>	- 6,9 %
<i>Dont subventions CCAS</i>	<i>50 000</i>	<i>50 000</i>	<i>30 000</i>	<i>30 000</i>	<i>15 000</i>	<i>5 600</i>	
<i>Dont subventions communes</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>8 015</i>	<i>3 372</i>	N.C.

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

4.3- Les dépenses d'investissement et leur financement

4.3.1- Les dépenses d'investissement

Près de 15 M€ d'investissement ont été réalisés sur la période 2012/2017, soit en moyenne 2,5 M€ par an. Entre 2012 et 2016, elles représentaient 302 € par habitant par an, soit dans la moyenne de la strate (317 €).

Tableau 25 : Dépenses d'équipement

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul sur les années
Dépenses d'équipement réelles nettes	2 333 178	2 964 352	1 595 144	2 927 424	1 295 113	3 890 748	15 005 958
+ Subventions d'équipement versées en numéraire nettes	0	162 359	0	0	255 721	23 124	441 204
+ Désinvestissements ou annulations de mandats	0	166	0	0	0	0	166
= Dépenses d'équipement inscrites au compte administratif	2 333 178	3 126 877	1 595 144	2 927 424	1 550 834	3 913 872	15 447 328

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

De 2012 à 2017, les dépenses d'investissement engagées ont été notamment constituées :

- d'acquisitions foncières (bâtiments, parc de la gare) : 2,3 M€ ;
- de travaux de voirie (reprise de trottoirs, de chaussée, réhabilitation de rues) : 2,3 M€ ;
- de travaux d'extension de la mairie et d'aménagement du caveau : 2 M€ ;
- de travaux de restauration de l'église : 933 K€ ;
- de travaux de rénovation de l'école primaire Jean Macé : 685 K€ ;
- de travaux sur des terrains sportifs : 530 K€ ;
- de travaux d'accessibilité des trottoirs : 503 K€ ;
- de travaux de mise aux normes (théâtre, Hôtel Dieu, Caveau, boulodrome) : 498 K€ ;
- de travaux du nouveau centre technique municipal : 358 K€ ;
- de travaux d'espaces verts : 304 K€ ;
- de travaux sur divers bâtiments publics : 255 K€ ;
- de travaux d'extension de l'école Dailloux : 227 K€ ;
- de travaux dans les écoles et les cantines scolaire : 175 K€.

D'autres opérations ont été réalisées pour des montants moins importants : micro-crèche, matériels divers.

Outre ces dépenses propres, des subventions d'équipement ont été versées :

- à la communauté de communes, en 2013, à hauteur de 162 359 €, pour la restauration de la halle attenante à la gare ;
- à la communauté de communes, en 2016, pour des travaux de voirie communale, à hauteur de 211 737 €, et pour le financement des logiciels RH et finances, pour un montant de 43 984 €.

4.3.2- La programmation pluriannuelle des investissements

Sur la période 2011 à 2015, la programmation des investissements a été effectuée annuellement, avec un recensement des besoins sur cinq ans environ. A partir de 2015, selon l'ordonnateur, un projet de programme pluriannuel des investissements a été élaboré pour la période 2016 à 2020 :

- 5,5 M€ sur le patrimoine (gymnases, écoles, mairie, centre social) ;
- 4 M€ en voirie et propreté urbaine ;
- 1,3 M€ pour les espaces verts ;
- 3,6 M€ pour l'église ;
- 1,2 M€ pour les moyens généraux (informatique, matériel, mobilier, véhicules) ;
- 0,9 M€ pour les terrains synthétiques.

4.3.3- Le financement des dépenses d'investissement

Le financement propre de la commune a couvert près de 78,2 % de ses dépenses d'investissement sur la période 2012/2017, ce qui l'a conduite à recourir de manière modérée à l'emprunt et à mobiliser faiblement son fonds de roulement.

Ce financement propre provient des cessions que la commune a effectuées, des subventions d'investissement reçues (du département et de l'Etat essentiellement³³), de sa capacité d'autofinancement, du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et, dans une moindre mesure, de la taxe locale d'aménagement.

Ces cessions ont concerné principalement des parcelles, terrains, ateliers municipaux, ateliers-relais, bâtiments. Celles-ci n'appellent pas de commentaire particulier, à l'exception d'une délibération du 17 février 2014 actant la cession d'une parcelle de 664m² à l'euro symbolique (AK903), pourtant estimée à 16 600 € par le service des Domaines. Le conseil municipal a motivé cette cession au propriétaire voisin de cette parcelle afin de compenser l'enclavement de son habitation qui « *pourrait résulter* » de la cession envisagée d'une parcelle attenante de 2004m² à une entreprise, en vue d'y développer son activité. Cependant, aucune de ces transactions n'est effectivement intervenue pour le moment.

La chambre rappelle à la commune que la cession par une commune d'un terrain à l'euro symbolique est uniquement possible si elle est justifiée par des motifs d'intérêt général et comporte des contreparties suffisantes³⁴. Si l'installation de cette entreprise peut être regardée comme présentant un intérêt général pour le développement économique de la commune, la chambre relève, au vu des termes de la délibération, que cette installation n'était pas acquise lors de son adoption et que l'enclavement de l'habitation voisine qui en résulterait n'est présenté qu'au conditionnel.

³³ Les autres collectivités qui occupent les locaux de l'hôtel-de-ville (CCSB, syndicats) n'ont pas versé de subvention d'investissement à la commune mais participent aux frais de fonctionnement au travers de la convention de mutualisation.

³⁴ CE, 3 novembre 1997, Commune de Fougerolles, n° 169473, au recueil.

Les ventes les plus importantes sur la période ont concerné les ateliers municipaux (700 K€ en 2015), un terrain en vue de la réalisation d'un bâtiment à vocation d'activités (400 K€), et un tènement, place de la gare, cédé à la SEMCODA, pour la réalisation d'un ensemble immobilier d'environ 80 logements (1,1 M€) en 2016.

Tableau 26 : Financement des investissements

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul sur les années
Financement propre disponible	1 840 534	1 664 961	1 292 954	2 372 849	3 115 309	1 507 830	11 729 880
<i>Dont CAF nette</i>	227 210	69 609	698 343	564 894	567 437	601 505	2 728 999
<i>Dont TLE et taxe d'aménagement</i>	278 049	109 911	65 964	12 782	64 557	252 429	783 692
<i>Dont Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)</i>	361 045	337 988	284 952	130 029	307 862	187 257	1 609 133
<i>Dont Subventions d'investissement reçues</i>	719 163	879 545	243 195	652 401	365 070	329 929	3 189 303
<i>Dont Produits de cession</i>	255 067	267 908	500	1 012 742	1 745 826	136 710	3 418 753
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 333 178	2 964 352	1 595 144	2 927 424	1 295 113	3 890 748	15 005 958
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	78,9 %	56,2 %	81,1 %	81,1 %	235,6 %	38,8 %	
- autres dépenses d'équipement (subventions versées, participations...)	0	122 287	571	211	269 019	28 495	420 898
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 492 644	- 1 421 677	- 302 761	- 554 787	1 551 177	- 2 411 727	- 3 696 976
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	485 000	534 000	1 014 000	636 000	594 000	604 000	3 867 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 7 644	- 887 677	711 239	81 213	2 145 177	- 1 807 727	170 024

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

4.4- L'analyse du bilan

4.4.1- La dette

L'encours de dette est resté stable sur la période, à hauteur d'environ 5 M€, dans la mesure où la commune a, chaque année, emprunté des sommes équivalentes aux remboursements annuels du capital des emprunts contractés.

La commune a souscrit uniquement des emprunts à taux fixe (cf. annexe 3, tableau n°44).

Le niveau d'endettement par habitant (78 € en moyenne sur la période) reste inférieur à celui de la strate (84 €). L'endettement est maîtrisé au regard de la capacité de désendettement qui est bonne, en moyenne de 3,5 ans sur la période.

Tableau 27 : Stock de dettes

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variation annuelle moyenne
Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	546 333	593 653	614 053	636 230	594 996	604 650	2,0 %
Nouveaux emprunts de l'année	485 000	534 000	1 014 000	636 000	594 000	604 000	4,5 %
Encours de dette du BP au 31 décembre	5 016 954	4 956 874	5 356 249	5 355 808	5 354 942	5 353 977	1,3 %
Encours de dette du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA	3 344 482	3 866 655	3 990 180	3 794 339	1 956 119	3 688 410	2,0 %
Taux d'intérêt apparent du budget principal	3,8 %	3,8 %	3,4 %	3,3 %	3,2 %	2,8 %	
Capacité de désendettement BP, trésorerie incluse en années (dette Budget principal net de la trésorerie/CAF brute du BP)	4,3	5,8	3,0	3,2	1,7	3,1	
Capacité de désendettement BP en années (dette/CAF brute du BP)	6,5	7,5	4,1	4,5	4,6	4,4	

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

4.4.2- Le fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement de la commune, peu mobilisé, peut même être considéré, excepté en 2013, comme excessif, car supérieur à 90 jours de charges courantes. Grâce à ce niveau de fonds de roulement et à un besoin en fonds de roulement toujours négatif, la collectivité a disposé d'un niveau de trésorerie abondant, atteignant en 2017 plus de sept mois de charges courantes.

Tableau 28 : Fonds de roulement et trésorerie

au 31 décembre en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variation annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	1 731 462	843 785	1 555 024	1 636 237	3 716 857	1 909 130	2,0 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	94,1	46,0	88,5	93,6	210,4	103,5	
- Besoin en fonds de roulement global	- 1 701 976	- 2 343 860	- 1 935 290	- 2 370 396	- 1 034 113	- 2 135 595	4,6 %
=Trésorerie nette	3 433 437	3 187 646	3 490 314	4 006 633	4 750 970	4 044 725	3,3 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	186,5	173,6	198,7	229,1	268,9	219,3	

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

*

La situation financière de la commune apparaît satisfaisante. En effet, malgré la faiblesse des taux de la fiscalité locale, la commune maintient sa capacité d'autofinancement à un niveau correct, au regard de ses besoins propres. Une hausse des produits de gestion, conjuguée à une maîtrise des charges de gestion, lui a permis de recourir de manière modérée à l'emprunt, ainsi qu'à son fonds de roulement.

5- LA GOUVERNANCE ET LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

5.1- Les délégations du conseil municipal au maire

Le conseil municipal est actuellement composé, outre le maire, de huit adjoints et de vingt conseillers.

Sur la période, le maire a reçu de larges délégations de la part du conseil municipal³⁵. L'ensemble des opérations prévues par l'article L. 2122-22 du CGCT³⁶ lui ont ainsi été déléguées.

³⁵ Délibérations 26 mars 2008, 31 mai 2010, 28 avril 2014, 18 juillet 2016, 10 avril 2017.

³⁶ Ainsi, la délibération de 2014 précise que :

- la délégation portant sur les emprunts s'applique dans la limite du montant d'emprunt cumulé fixé par le budget de l'exercice en cours et les restes reportés de l'exercice précédent ;
- la délégation relative aux marchés s'applique à ceux passés en procédure adaptée et dans la limite d'un montant de 200 000 € HT (la mention de la procédure adaptée a été supprimée par la délibération n° 2016.075-7 du 18 juillet 2016) ;
- la délégation des droits de préemption s'applique dans la limite de 700 000 € par opération, sous réserve que le montant soit dans la limite du prix fixé par le service France Domaines (plus ou moins 10 %) ;
- la délégation estée en justice s'applique, en défense et en demande, tant devant l'autorité judiciaire que devant les juridictions administratives et quel que soit le degré de juridiction en cause ;
- la délégation portant sur le règlement des conséquences dommageables des accidents dans lesquels sont impliqués les véhicules municipaux s'applique dans la limite de 20 000 € par sinistre ;
- la délégation portant sur la réalisation des lignes de trésorerie s'applique dans la limite de 600 000 € pour tous les budgets confondus.

Toutefois, il ressort de l'examen des procès-verbaux des réunions du conseil municipal que le maire n'a pas rendu compte de ses délégations à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal, comme le prévoient les dispositions de l'article L. 2122-23 du CGCT. En effet, le conseil municipal étant obligatoirement réuni au moins une fois par trimestre, en application de l'article L. 2121-7 du même code, le maire est tenu de rendre compte au conseil municipal, à la même fréquence, de l'usage de ses pouvoirs délégués.

En outre, afin de mieux identifier le compte rendu des pouvoirs délégués dans les procès-verbaux du conseil municipal, celui-ci doit être plus nettement distingué du compte rendu des délibérations prises.

En conséquence, la chambre invite l'ordonnateur à rendre compte plus régulièrement au conseil municipal de l'usage de ces délégations.

5.2- Les ressources humaines

5.2.1- Evolution des effectifs

Les effectifs globaux sont restés sensiblement les mêmes entre 2012 et 2017. Les non-titulaires représentent, en 2017, 33,3 % des effectifs physiques, soit une proportion largement supérieure à la moyenne nationale³⁷. Par délibération du 5 février 2018, la commune s'est prononcée en faveur du retour à la semaine de quatre jours à compter de la rentrée scolaire 2018-2019, ce qui devrait avoir des conséquences en termes d'effectifs de non titulaires, dans la mesure où la collectivité a privilégié le recours à des contractuels concernant l'organisation du temps périscolaire.

Les rapports annuels sur l'état de la collectivité³⁸, ou bilans sociaux, ont été élaborés au titre des années 2011, 2013 et 2015, conformément à la réglementation. L'état des effectifs (titulaires et non titulaires) et les données de l'absentéisme figurant dans ces rapports ne sont pas toujours cohérents avec les données produites par la collectivité dans le cadre du présent contrôle.

Tableau 29 : Evolution des effectifs

Au 31/12	2012		2013		2014		2015		2016		2017		Evolution annuelle moyenne	
	Nb	ETP	Nb	ETP	Nb	ETP	Nb	ETP	Nb	ETP	Nb	ETP	Nb	ETP
Titulaires	74	65,94	72	64,68	73	65,78	67	61,34	64	59,91	62	59,1	- 3,5 %	- 2,2 %
Non titulaires	36	19,74	24	14,94	37	21,57	43	30,50	50	34,65	32	26,24	- 2,3 %	5,9 %
Total	110	85,68	96	79,62	110	87,34	110	91,84	114	94,56	96	85,34	- 2,7 %	- 0,1 %

Source : données collectivité

La commune explique ce recours accru aux non titulaires par :

- la mise en place, en 2012, au sein du service scolaire et périscolaire, de l'annualisation du temps de travail des agents, qui a conduit à recruter davantage de contractuels avec de faibles volumes horaires ;
- la réforme des rythmes scolaires, à partir de septembre 2013, qui a également nécessité l'embauche de non-titulaires ;

³⁷ La part des contractuels dans la fonction publique territoriale s'élevait à 19,2 % en 2014.

³⁸ Article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

- les transferts de compétences à la communauté de communes, qui ont conduit au transfert d'agents et à la réorganisation des services administratifs ;
- le recours accru, à partir de 2014, aux contrats aidés afin de « *participer à l'effort d'insertion des personnes en difficultés* », ainsi qu'à la « *nécessité de faire face aux restrictions budgétaires.* »

5.2.2- La structure des effectifs

La structure des effectifs de la commune n'est pas tout à fait similaire à celle constatée en moyenne dans les collectivités territoriales qui comptent davantage d'agents titulaires de catégorie A et moins d'agents titulaires de catégorie C.

Cette faible proportion de cadres employés par la commune s'explique par la mutualisation mise en place avec la communauté de communes, les organigrammes des deux collectivités étant étroitement imbriqués. Le directeur général des services (DGS), depuis 2014, et la directrice générale adjointe (DGA), qui a pris ses fonctions le 1^{er} janvier 2017, font partie des effectifs de la CCSB, et sont mis à disposition de la commune à hauteur de 50 % chacun.

Tableau 30 : Etat des effectifs au 31 décembre (en nombre d'agents)

Catégories	2011	2012	2013	2014	2015	En % dans la commune en 2015	En % dans la FPT en 2015	2016	2017	En % dans la commune en 2017
Titulaires										
Catégorie A	5	4	3	2	2	3,1 %	9,3 %	2	4	6,5 %
Catégorie B	9	10	10	10	9	14,1 %	14,8 %	9	7	11,3 %
Catégorie C	60	60	59	61	56	82,8 %	75,9 %	53	51	82,3 %
Total titulaires	74	74	72	73	67			64	62	
Non titulaires										
Catégorie A	0	0	0	0	0	0 %	11,9 %	0	0	0,0 %
Catégorie B	1	1	1	1	0	0 %	15,3 %	0	1	3,1 %
Catégorie C	23	35	23	36	43	100 %	68,9 % ³⁹	50	31	96,9 %
Total non titulaires	24	36	24	37	43			50	32	

Source : données collectivité, retraitement CRC, DGAFP

5.2.3- Les conditions de recours aux contractuels

Les recrutements des non-titulaires par la commune sont principalement motivés par l'existence de besoins ponctuels ou saisonniers mais également par un recours important aux contrats aidés.

Tableau 31 : Etat des effectifs non titulaires au 31 décembre (hors stagiaires⁴⁰)

Au 31/12	2011	2012	2013	2014	2015	2016
CDD	12	25	13	18	16	26
Contrat d'accompagnement dans l'emploi	10	8	8	17	22	16
Apprenti	2	3	3	2	5	6
Emploi avenir						1
Étudiant Stagiaire						1

Source : données collectivité

³⁹ + Catégorie indéterminée : 3,9 %.

⁴⁰ A compter de 2016 le collaborateur de cabinet n'est plus un agent contractuel mais un fonctionnaire en détachement.

Toutefois, un nombre important d'irrégularités a été relevé concernant les durées maximales des contrats motivés par un accroissement temporaire d'activité. En effet, quinze contrats, en cours à la date de clôture de l'instruction, ne sont pas conformes à l'article 3 1° de la loi du 26 janvier 1984 qui limite le recours aux contrats fondés sur un accroissement temporaire d'activité à « *une durée maximale de douze mois, compte tenu, le cas échéant, du renouvellement du contrat, pendant une même période de dix-huit mois consécutifs (...).* » (cf. annexe 4, tableau n° 45).

En conséquence, la collectivité doit mettre ses pratiques en conformité avec la réglementation.

5.2.4- La mise à disposition d'une salariée de droit privé

Une salariée de droit privé employée par l'association sportive Beaujolais Val-de-Saône Handball (BVSH), assistante de club sportif, a été mise à disposition de la commune de Belleville pour une durée de trois ans, afin d'y exercer les fonctions de directrice d'accueil de loisirs sans hébergement (ALSH) périscolaire, par convention signée le 24 juillet 2014.

Or l'article 61-2 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale dispose que « *Les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs peuvent, lorsque des fonctions exercées en leur sein nécessitent une qualification technique spécialisée, bénéficier de la mise à disposition de personnels de droit privé, dans les cas et conditions définis par décret en Conseil d'Etat.* »

L'article 11 du décret du 18 juin 2008 précise que les collectivités territoriales ne peuvent, lorsque les besoins du service le justifient, bénéficier de la mise à disposition de personnels de droit privé que pour la réalisation d'une mission ou d'un projet déterminé qui ne pourrait être mené à bien sans les qualifications techniques spécialisées détenues par un salarié de droit privé.

Or, ni la délibération autorisant la signature de la convention, ni la convention elle-même, ne font état des éléments précis justifiant de la mise à disposition de cette salariée auprès de la commune, qui a pris fin à l'été 2017.

5.2.5- La gestion du personnel : l'avancement de grade

Pour tous les cadres d'emplois, hormis celui des agents de police municipale, le nombre de fonctionnaires pouvant bénéficier d'un avancement de grade est déterminé par l'application d'un taux de promotion à l'effectif des fonctionnaires remplissant les conditions exigées. Ce taux de promotion est fixé par l'assemblée délibérante, après avis du comité technique, en application de l'article 49 de la loi du 26 janvier 1984.

Sur la période, la commune a, par délibération du 29 mars 2010, fixé le ratio promu/promouvables à 60 %, sans autre précision. Or, dans les cas où un seul agent était promu, celui-ci a été systématiquement promu sans que cette situation particulière ait été prévue dans la délibération.

La commune doit par conséquent préciser sa délibération de 2010 sur ce point, dans la mesure où l'organe délibérant a toute liberté pour déterminer les taux applicables⁴¹.

⁴¹ Aucun minimum, ni maximum ne sont fixés : cf. circulaire MCT/B/07/00047C du 16 avril 2007.

5.3- Les dépenses de personnel

5.3.1- Les charges totales de personnel

Les charges totales de personnel, nettes des remboursements pour mises à disposition, ont évolué de manière soutenue, avec une augmentation annuelle moyenne de 3,9 %. Cette augmentation est en lien avec l'évolution des rémunérations issue du glissement vieillesse technicité (GVT) et celle des effectifs résultant notamment de la mise en place de la réforme des rythmes scolaires.

Les charges de personnel externe (remboursement du personnel mis à disposition par d'autres entités) représentent, en 2017, 6,7 % des charges de personnel au total, contre 0,4 % en 2012. Cette évolution résulte notamment de la modification des modalités de mutualisation du DGS à compter de 2014, celui-ci ayant été intégré à temps complet dans les effectifs de la CCSB.

En dépit de cette augmentation significative, ces dépenses de personnel représentent, en valeur relative, moins de 40 % des produits de gestion. En 2016, elles représentaient 391 € par habitant, contre 525 € pour la moyenne de la strate.

Tableau 32 : Détail des charges de personnel

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variation annuelle moyenne
Rémunérations du personnel	1 964 372	1 969 109	1 988 985	2 117 807	2 206 839	2 251 307	2,8 %
+ Charges sociales	769 553	757 822	791 345	823 052	846 731	881 341	2,7 %
+ Impôts et taxes sur rémunérations	43 465	43 392	52 012	55 582	51 129	50 884	3,2 %
+ Autres charges de personnel	40 552	40 852	39 557	44 480	57 603	51 732	5,0 %
= Charges de personnel interne	2 817 942	2 811 174	2 871 899	3 040 922	3 162 303	3 235 264	2,8 %
<i>Charges sociales en % des CP interne</i>	27,3 %	27,0 %	27,6 %	27,1 %	26,8 %	27,2 %	
+ Charges de personnel externe	10 998	16 176	73 619	102 937	99 472	229 786	83,7 %
= Charges totales de personnel	2 828 940	2 827 350	2 945 518	3 143 859	3 261 775	3 465 050	4,1 %
<i>CP externe en % des CP total</i>	0,4 %	0,6 %	2,5 %	3,3 %	3,0 %	6,6 %	
- Remboursement de personnel mis à disposition	341 484	351 305	385 361	327 756	336 586	452 282	5,8 %
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	2 487 456	2 476 045	2 560 157	2 816 103	2 925 189	3 012 769	3,9 %
en % des produits de gestion	33,2 %	33,6 %	33,1 %	37,2 %	38,5 %	38,1 %	

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Le coût moyen d'un ETP (charges comprises) a évolué de 2,9 % par an sur la période 2012/2017 :

Tableau 33 : Cout moyen d'un ETP

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variation annuelle moyenne
Coût total d'un ETP, charges comprises	32 889	35 307	32 882	33 111	33 442	37 910	2,9%

La chambre relève toutefois que la mutualisation du personnel, mise en place depuis 2009, n'a pas conduit, sur la période, à une baisse des dépenses de personnel de la commune, y compris après déduction des participations de l'Etat et de la région au titre des contrats aidés et des contrats d'apprentissage. Il en est de même au niveau intercommunal où les dépenses de personnel de l'EPCI ont régulièrement cru sur la période.

Tableau 34 : Dépenses de personnel de la communauté de communes (dont budgets annexes)

	2011	2012	2013	Variation annuelle moyenne	2014	2015	2016	Variation annuelle moyenne
CCBVS								
Dépenses totales de personnel EPCI en K€	781	825	1 116	19,5 %	1 906	2 191	2 271	9,1 %
En % des produits de gestion	6,6 %	6,8 %	5,8 %		6,1 %	6,1 %	5,5 %	
Population totale EPCI	18 747	19 189	19 920	3,1 %	34 377	34 898	35 358	1,4 %
Dépenses de personnel en € par habitant	42	43	56	15,5 %	55	63	64	7,9 %
Commune de Belleville								
Dépenses de personnel commune de Belleville en K€	2 697	2 829	2 827	2,4 %	2 946	3 144	3 262	5,2 %
<i>Dépenses de personnel retraitées⁴²</i>	2 548	2 732	2 718		2 809	2 911	3 014	
En % des produits de gestion	32,5 %	33,2 %	33,6 %		33,1 %	37,2 %	38,5 %	
Population de la commune	7 640	7 717	8 094	2,9 %	8 172	8 252	8 332	1,0 %
Dépenses de personnel en € par habitant	353	367	349	- 0,5 %	360	381	392	4,2 %
<i>Dépenses de personnel en € par habitant (retraité)</i>	333	354	336	0,3 %	344	353	362	2,6 %
Total en € par habitant	395	410	405	1,3 %	415	444	456	4,7 %
<i>Total en € par habitant (retraité)</i>	375	397	392	2,1 %	399	416	426	3,3 %

Source : comptes de gestion, Bercy Finances locales, retraitement CRC

Face à ce constat, l'ordonnateur fait valoir que la commune a souhaité répondre favorablement aux sollicitations de l'Etat en matière d'accueil de personnes en insertion et qu'elle a dû faire face à certains transferts de charges sans complète compensation concernant les rythmes scolaires, l'instruction des demandes d'autorisation du droit des sols, le traitement des passeports et des cartes nationales d'identité et la dématérialisation des relations avec le Trésor public.

5.3.2- L'évolution des rémunérations

La rémunération du personnel a augmenté en moyenne annuellement de 2,8 % entre 2012 et 2017.

L'évolution significative du régime indemnitaire entre 2015 et 2016, résulte de la ré-imputation, à compter de 2016, des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHVS) versées, au compte 64118 « autres indemnités », alors que celles-ci étaient, jusqu'à cette date, imputées à tort au compte 64111 « rémunération principale ». Cela explique la baisse corrélative de ce dernier poste pour cette même année.

La stagnation de la rémunération indiciaire des titulaires est due à la diminution des effectifs titulaires, ce qui a conduit à neutraliser les effets du GVT.

⁴² Retraitement visant à déduire des dépenses de personnel, les participations de l'Etat et de la région au titre des contrats aidés et des contrats d'apprentissage.

Tableau 35 : Détail des rémunérations des personnels

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variation annuelle moyenne
Rémunération principale titulaires	1 358 947	1 319 517	1 367 987	1 340 749	1 226 524	1 259 131	- 1,5 %
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	263 973	273 621	278 923	280 930	315 633	332 038	4,7 %
+ Autres indemnités	31 485	33 811	34 550	32 226	31 054	37 828	3,7 %
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	1 654 405	1 626 949	1 681 461	1 653 905	1 573 211	1 628 997	- 0,3 %
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	82,7 %	81,8 %	82,7 %	77,1 %	70,9 %	71,6 %	
Rémunération principale non titulaires	224 478	199 096	147 973	196 663	316 313	429 814	13,9 %
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	14 812	23 191	8 469	12 990	0	0	- 100,0 %
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	239 290	222 287	156 442	209 653	316 313	429 814	12,4 %
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	12,0 %	11,2 %	7,7 %	9,8 %	14,3 %	18,9 %	
Autres rémunérations (c)	106 997	139 844	196 313	280 689	329 012	216 595	15,1 %
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	2 000 692	1 989 080	2 034 216	2 144 247	2 218 537	2 275 405	2,6 %
Atténuations de charges	36 320	19 972	45 230	26 440	11 698	24 098	- 7,9 %
= Rémunérations du personnel	1 964 372	1 969 109	1 988 985	2 117 807	2 206 839	2 251 307	2,8 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

5.3.3- Le régime indemnitaire des personnels

Le régime indemnitaire actuellement en vigueur résulte d'une délibération du 17 février 2014. Certaines composantes du régime indemnitaire (indemnité d'administration et de technicité – IAT, prime de fonctions et de résultat – PFR notamment), sont modulables en fonction de la manière de servir et sont subordonnées à la présence effective de l'agent.

Le décret du 20 mai 2014 a instauré un nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Ce dispositif concerne l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat et, par voie de conséquence, les cadres d'emplois équivalents de la fonction publique territoriale. Il a vocation à se substituer aux régimes indemnitaires existants. Au vu de la réglementation actuelle, la PFR, l'indemnité forfaitaire représentative de sujétions et de travaux supplémentaires, l'indemnité d'exercice de missions des préfectures n'ont plus lieu d'être.

En conséquence, la chambre rappelle à la commune qu'il lui revient de délibérer pour mettre en place le nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.

5.4- Le temps de travail

5.4.1- Durée et rythme de travail

L'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 dispose que les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents des collectivités territoriales sont fixées par la collectivité, dans les limites applicables aux agents de l'Etat, en tenant compte de la spécificité des missions exercées par ces collectivités.

Un protocole d'accord sur l'aménagement et la réduction du temps de travail a été adopté par le conseil municipal de Belleville le 17 décembre 2001 mais n'a pas fait l'objet depuis, de mise à jour. Ce protocole fixe la durée hebdomadaire de travail des agents de la commune à 35 heures, sur la base de 228 jours ouvrés, soit 1 600 heures par an. L'organisation du temps de travail varie en fonction des services concernés, 35 heures hebdomadaires ou 37 heures hebdomadaires avec RTT.

Sur la période la commune n'a pas délibéré sur l'instauration de la « *journée de solidarité* »⁴³ qui a porté le temps de travail annuel à 1 607 heures⁴⁴. Cependant, les modalités de mise en œuvre de cette dernière sont prévues par note de service :

- soit une journée de RTT pour les agents soumis à ce régime ;
- soit une journée de récupération pour les agents qui en comptabilisent ;
- et pour les autres agents, par toute autre modalité permettant le travail de sept heures précédemment non travaillées pour les agents à temps complet, et au prorata du temps de travail pour les agents à temps non complet, à l'exception des jours de congés annuels.

Enfin, l'attribution par la commune d'un jour de congé supplémentaire par tranche de cinq ans d'ancienneté acquis dans l'année, plafonnée à trois jours maximum, est dépourvue de fondement légal. En effet, aucune décision du conseil municipal n'a été adoptée pour le maintien d'un régime de travail antérieur plus favorable à l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001, comme le prévoient les dispositions de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984.

Le nombre de jours de congé d'ancienneté effectivement octroyés s'élève ainsi à plus d'une centaine chaque année.

Tableau 36 : Jours d'ancienneté octroyés par année

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre d'agents concernés	50	51	55	55	59	56
Nombre de jours attribués	114	120	127	124	121	119
+ Jours non pris en N-1 reportés en N+1	9	36	21	44	NC	NC

Source : collectivité

En conséquence, la chambre recommande à la commune de respecter la durée légale du temps de travail en mettant fin à l'octroi irrégulier de jours de congés supplémentaires.

5.4.2- Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires

L'octroi d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) est, dans la fonction publique territoriale, limité aux agents de catégorie B et C⁴⁵. De plus, celui-ci est subordonné à la réalisation effective d'heures supplémentaires, effectuées à la demande du chef de service au-delà des bornes horaires définies par le cycle de travail, et leur versement est subordonné à la mise en place de moyens de contrôle automatisé.

⁴³ Article 6 de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

⁴⁴ Soit par le travail d'un jour férié précédemment chômé, autre que le 1^{er} mai ; soit par le travail d'un jour de réduction du temps de travail tel que prévu par les règles en vigueur, soit par toute autre modalité permettant le travail de sept heures précédemment non travaillées, à l'exclusion des jours de congé annuel.

⁴⁵ Le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 ne prévoyant pas la possibilité d'un arrêté d'application qui en permettrait l'extension à certains fonctionnaires de catégorie A.

Si la commune indique que les agents saisissent depuis 2017 leurs heures supplémentaires sur un portail individuel, qui sont ensuite validées par le chef de service, elle n'a pas mis en place de contrôle automatisé du temps de travail sur les sites pour lesquels l'effectif des agents susceptibles de bénéficier des IHTS est supérieur à 10⁴⁶.

De plus, si les délibérations du conseil municipal de la commune de Belleville des 3 février 1992 et 17 février 2014 réservent, conformément à la réglementation, le bénéfice des IHTS à certains agents de catégorie B et C, un ingénieur de catégorie A, a irrégulièrement bénéficié d'IHTS de manière récurrente durant la période : 4,25 heures supplémentaires par mois de janvier 2011 jusqu'à décembre 2014, puis 0,75 heures supplémentaires par mois jusqu'en juillet 2015 (soit un total de 205 heures).

En outre, certains agents bénéficient de manière régulière du versement d'un même nombre d'IHTS laissant supposer l'existence d'un complément de rémunération :

- un agent de maîtrise principal : 4,75 heures supplémentaires par mois (depuis janvier 2011), ce qui a représenté un total de 370 heures jusqu'en juin 2017 ;
- un technicien, puis technicien principal : 3,5 heures supplémentaires par mois (de juillet à novembre 2012), puis quatre heures supplémentaires par mois jusqu'en juin 2013, puis 4,25 heures supplémentaires par mois jusqu'en avril 2016, soit un total de 169 heures ;
- un brigadier chef principal : 25 heures supplémentaires par mois (sauf février, mai et août 2011, et juillet, août et novembre 2012).

La chambre invite donc la commune à se conformer à la réglementation sur l'octroi des IHTS, en se dotant d'un contrôle automatisé du temps de travail pour les agents concernés et en réservant le bénéfice aux seuls agents réalisant effectivement ces heures supplémentaires.

5.4.3- L'absentéisme

Le taux d'absentéisme global de la commune, en constante diminution durant la période 2011/2016, est plus faible que la moyenne nationale⁴⁷.

Tableau 37 : Nombre de jours d'absence par an

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Congé de Maternité / paternité / parental	18	18	29	136	24	
Longue Maladie / longue durée	532	9		173	122	
Maladie Ordinaire	1 705	525	1 084	1 214	1 506	1 277
Maladie Professionnelle	5					
Disponibilité d'Office pour Maladie	170	568	82			
Accident du travail	35	282	2	16	120	84
accident de trajet				192		
Total	2 465	1 402	1 197	1 731	1 772	1 361
taux d'absentéisme global⁴⁸	12,3 %	7,1 %	6,5 %	8,6 %	8,4 %	6,3 %
taux d'absentéisme ordinaire⁴⁹	8,5 %	2,7 %	5,9 %	6,1 %	7,1 %	5,9 %

Source : données collectivité, retraitement CRC

⁴⁶ Un décompte déclaratif contrôlable est considéré comme suffisant pour les agents exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, ainsi que pour les sites sur lesquels l'effectif des agents susceptibles de bénéficier d'IHTS est inférieur à 10.

⁴⁷ 9,3 % en 2015 selon l'étude Sofaxis.

⁴⁸ (Total des jours d'absence x7) / (1 607 x nombre d'ETP).

⁴⁹ (Nombre de jours d'absence pour maladie ordinaire x7) / (1 607 x nombre d'ETP).

La commune a en effet mis en place un certain nombre d'actions visant à réduire l'absentéisme : modulation de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT), retenue sur régime indemnitaire en cas d'absence⁵⁰, mise en place d'une démarche de « *satisfaction au travail* » en 2015 avec le soutien du Centre de gestion, ayant pour objectif de garantir la satisfaction des agents au travail.

5.4.4- Les autorisations d'absence exceptionnelles

Les fonctionnaires territoriaux peuvent être autorisés à s'absenter de leur service dans un certain nombre de cas prévus par la loi (article 59 de la loi du 26 janvier 1984). S'agissant des absences pour événements familiaux, aucun décret précisant leur nature et leur durée n'ayant été publié, les conditions d'attribution et la durée des autorisations qui peuvent être accordées sont fixées par délibération, après avis du comité technique. Il est néanmoins possible de se référer aux textes applicables à la fonction publique d'Etat⁵¹.

Le conseil municipal de Belleville est seulement intervenu en 2014⁵² pour fixer le régime des autorisations d'absence pour motifs familiaux. Le régime mis en œuvre de 2011 à 2014 reposait de manière irrégulière sur un arrêté du maire du 30 mars 1998.

Bien que ce régime actuel soit plus favorable que celui applicable à la fonction publique d'Etat, le nombre d'autorisations exceptionnelles d'absence effectivement octroyé est resté faible sur la période.

Tableau 38 : Régime des autorisations d'absence

AA en nombre de jours	Arrêté du 30 mars 1998	Délibération du 17 février 2014	FP d'État
Mariage ou PACS			
Agent	5 jours	1 fois les obligations hebdomadaires de service	5 jours
Enfants de l'agent, de son conjoint ou concubin	1 jour	3 jours	
Frères et sœurs de l'agent		1 jour	
Décès			
Conjoint de l'agent	3 jours	1 fois les obligations hebdomadaires de service	3 jours
Enfants de l'agent, de son conjoint ou concubin	2 jours	1 fois les obligations hebdomadaires de service	3 jours
parents de l'agent, de son conjoint ou concubin	2 jours	4 jours	3 jours
Gendres et belles-filles		1 fois les obligations hebdomadaires de service	
Beaux-parents	1 jour		
Grands-parents	1 jour	2 jours	
Frères et sœurs de l'agent	1 jour	2 jours	
Petits-enfants de l'agent	1 jour	2 jours	
Naissance			
Enfant de l'agent	3 jour pour le père		
Maladie grave ou accident nécessitant la présence de l'agent			
Conjoint ou concubin de l'agent		1 fois les obligations hebdomadaires de service	3 jours
Enfant de + de 16 ans de l'agent ou de son conjoint		1 fois les obligations hebdomadaires de service	3 jours
Parent de l'agent ou de son conjoint ou concubin		1 fois les obligations hebdomadaires de service	3 jours
Grands-parents, frères, sœurs de l'agent		3 jours	

⁵⁰ Délibérations du 11 juillet 2005 et du 17 février 2014.

⁵¹ Et notamment, circulaire ministérielle FP/7 n° 002874 du 7 mai 2001 du Ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat relative aux autorisations exceptionnelles d'absence et pacte civil de solidarité, et instruction n° 7 du 23 mars 1950 du Ministère de la fonction publique pour l'application des dispositions du statut général des fonctionnaires relatives aux congés annuels et autorisations exceptionnelles d'absence.

⁵² Délibération n° 2014.008-4c du 17 février 2014.

6- LES RELATIONS AVEC DES ORGANISMES TIERS

6.1- Les subventions et participations

Les subventions attribuées par la commune aux organismes de droit privé ont diminué d'environ 25 % entre 2016 et 2011. A une augmentation continue des versements entre 2011 et 2013, a succédé une nette diminution.

Les principaux bénéficiaires de ces subventions sont le comité d'animation du centre social (association), les organismes de gestion de l'enseignement catholique (OGEC), le centre culturel associatif Beaujolais (CCAB), le comité des fêtes, ainsi que quelques associations sportives (football, rugby, handball).

Tableau 39 : Principales subventions versées par la commune à des organismes privés

En €	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total des subventions versées aux personnes de droit privé	670 559	733 834	776 812	645 184	442 985	507 657
Dont comité animation du centre social	203 266	276 923	288 366	322 250	190 677	276 240
Dont OGEC	90 389	88 784	97 993	92 426	92 428	78 272
Dont CCAB	33 064	33 641	34 232	34 838	24 838	25 086
Dont fédération régionale MJC Rhône Alpes	72 068	72 469	119 843	38 582	0	0
Dont mutuelle des petits lapins	61 142	60 105	61 413	64 381	0	0
Dont FONJEP (Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire)	59 334	60 221	15 011	0	0	0
Dont comité des fêtes	26 000	26 000	24 000	24 000	17 000	8 000
BVSH Handball	12 755	8 800	11 300	9 800	8 500	13 000
Rugby club	15 045	16 000	16 000	16 000	16 000	15 000
Union Football Belleville Saint-Jean-d'Ardières (UFBSJA)	11 255	12 000	13 000	13 000	13 000	12 000
Association sport et culture Hériot	12 330	8 403	10 231	11 335	10 867	10 779
Association sport J. Macé	11 767	12 839	13 344	13 809	5 639	13 602

Source : comptes de gestion et comptes administratifs

Conformément à l'article L. 2311-7 du CGCT, la commune vote les subventions les plus importantes par délibération distincte et joint également en annexe au budget primitif une liste des bénéficiaires avec l'objet et le montant de la subvention.

Lorsque la subvention excède la somme 23 000 €, la commune doit conclure une convention avec l'association, définissant l'objet, le montant, les modalités de versement et les conditions d'utilisation de la subvention⁵³. Au titre de l'année 2011, la commune n'a pas été en mesure de produire plusieurs conventions au titre des subventions versées aux organismes suivants : comité d'animation du centre social, la Maison des jeunes et de la culture (MJC), mutuelle des p'tits lapins ou comité des fêtes. Cependant, pour les années postérieures à 2011, des conventions ont été régulièrement établies.

⁵³ Article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et article 1 du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001.

Par ailleurs, la commune procède à la mise à disposition de locaux communaux, à titre gratuit, au bénéfice de certaines associations, par voie conventionnelle ou de manière informelle. Dès lors qu'elles sont assimilables à des subventions en nature⁵⁴, ces mises à disposition à titre gratuit doivent figurer en annexe du compte administratif, en application de l'article L. 2313-1, 2° du CGCT. La commune a bien satisfait à cette obligation en début de période, de 2011 à 2014, mais pas au titre des années ultérieures.

Enfin, l'article L. 2144-3 du CGCT précise que les locaux communaux peuvent effectivement être utilisés par les associations, le conseil municipal fixant « *en tant que de besoin* » le prix de cette utilisation. Si la valorisation des prestations fournies en nature par une collectivité n'est pas obligatoire, cette mesure peut cependant être encouragée, de même que la contractualisation systématique.

La commune est tenue de conclure une convention avec les organismes bénéficiaires de subventions supérieures à 23 000 €, à valoriser les mises à disposition de locaux à titre gratuit et à en assurer une information plus complète en annexe au compte administratif.

6.2- La participation au capital de la SAEMIB

La commune de Belleville est actionnaire à hauteur de 78,6 % du capital social de la société anonyme d'économie mixte immobilière de Belleville (SAEMIB). Celle-ci gère 208 logements situés sur le territoire de la commune, quasiment tous conventionnés. Les autres actionnaires sont Action Logement (15,9 %), la CCSB⁵⁵ (0,07 %) et les porteurs privés (5,4 %).

Le conseil d'administration de cette société est composé de treize membres, dont sept représentent la commune de Belleville et un la communauté de communes. Les cinq autres membres représentent les actionnaires privés. M. Bernard Fialaire, maire de la commune, a été élu président-directeur général lors du conseil d'administration (CA) du 18 avril 2014. Le chiffre d'affaires de la société a atteint 1 016 k€ en 2015, dont 801 k€ (78,8 %) sont tirés des loyers conventionnés et garages, 144 k€ (14,2 %) des commerces et bureaux et 55 k€ (5,1 %) des logements non conventionnés. La situation financière de cet organisme est saine, selon le récent rapport de l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS).

En application de l'article L. 1524-5 du CGCT, le conseil municipal de Belleville est tenu de délibérer une fois par an sur le rapport qui lui est soumis par les représentants au conseil d'administration, et qui porte notamment sur les modifications de statut. Or aucune délibération n'a été prise en ce sens durant la période.

6.3- Le contrat d'affermage en matière d'eau potable

La commune a conclu avec la société Véolia un contrat d'affermage du service public de distribution d'eau potable le 12 juin 2008, pour une durée de huit ans, soit jusqu'au 30 juin 2016. Ce contrat a été prolongé par avenant pour une durée de trois mois. Un nouveau contrat d'affermage a été conclu pour la période 2017-2024 avec le même délégataire (délibération du 19 décembre 2016).

⁵⁴ Question écrite n° 09408 de M. Jean Louis Masson, publiée dans le JO Sénat du 2 juillet 2009 – page 1651. Réponse du Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales publiée dans le JO Sénat du 22 avril 2010 – page 1024.

⁵⁵ La commune a cédé dix de ses parts à la CCBVS en 2013

6.3.1- L'absence de commission de contrôle financier

Compte tenu du montant de ses recettes de fonctionnement qui excèdent 76 224 €, et des termes du contrat de délégation de service public (DSP), la commune de Belleville est tenue de mettre en place la commission de contrôle financier prévue à l'article R. 2222-3 du CGCT⁵⁶, dont l'objet est de contrôler les comptes détaillés de la mission confiée au délégataire.

En application de l'article R. 2222-4 du CGCT, les comptes du délégataire et les rapports de cette commission de contrôle doivent être joints aux comptes de la commune, pour servir de justification aux opérations comptables entre la commune et la société Veolia.

En conséquence, la chambre demande à la commune de mettre en place cette commission de contrôle des comptes au titre de la DSP conclue avec la société Veolia.

6.3.2- L'absence de délibération propre au rapport annuel du délégataire.

En application de l'article L. 1411-3 du CGCT, le rapport annuel du délégataire doit, dès sa communication, être mis à l'ordre du jour de la plus prochaine délibération du conseil municipal qui en prend acte.

Selon l'ordonnateur, ces rapports annuels du délégataire ont, durant la période, été annexés au rapport annuel sur le prix et la qualité du service d'eau potable présentés au conseil municipal, en application de l'article L. 2224-5 du CGCT.

Toutefois, ces délibérations ne font pas expressément état de la présentation du rapport du délégataire à l'assemblée délibérante. La commune devra veiller à ce que l'assemblée délibérante se prononce expressément sur ce rapport, indépendamment du rapport sur le prix et la qualité du service d'eau potable.

6.4- Les relations avec le CCAS

La commune de Belleville dispose d'un CCAS, dont le conseil d'administration est composé de six membres élus par le conseil municipal.

Un agent de la commune effectue le secrétariat, en partie pour le CCAS, qui ne dispose pas de personnel propre. Cette mise à disposition de personnel, non formalisée, fait l'objet d'une refacturation au CCAS seulement depuis l'année 2016, pour un montant de 6 200 € en 2016 et de 15 750 € en 2017. En outre, le CCAS ne participe pas aux charges de fonctionnement des locaux mis à sa disposition au sein de la mairie.

Bien que les subventions versées par la commune aient nettement diminué sur la période, en raison notamment des excédents dégagés par le CCAS (de 50 K€ en 2011 à 5 K€ en 2017), les moyens matériels mis à disposition de cet établissement public doivent néanmoins être valorisés par la commune.

La chambre recommande à la commune à formaliser le dispositif de mise à disposition du personnel et de moyens au profit du CCAS.

⁵⁶ Aux termes des dispositions de l'article R. 2222-3 du CGCT : « Dans toute commune ou établissement ayant plus de 500 000 F [76 224 €] de recettes de fonctionnement, les comptes mentionnés à l'article R. 2222-1 sont en outre examinés par une commission de contrôle dont la composition est fixée par une délibération du conseil municipal ou du conseil de l'établissement. »

6.5- L'occupation de locaux municipaux par le syndicat mixte des rivières du Beaujolais et l'établissement public territorial du bassin Saône Doubs

Deux structures, dont la commune n'est pas membre, le syndicat mixte des rivières du Beaujolais (SMRB) et l'établissement public territorial du bassin (EPTB) Saône Doubs, occupent des locaux au sein de la mairie de Belleville.

Le SMRB a participé aux frais de fonctionnement des locaux occupés. En revanche, l'EPTB, qui s'est vu adresser un avis des sommes à payer par la commune de Belleville en 2015, n'a pas procédé au paiement du titre, en l'absence de convention en vigueur entre ces deux entités.

La chambre demande à la commune de clarifier, par le biais d'une convention, les conditions financières dans lesquelles ces organismes occupent ces locaux municipaux.

7- LA COMMANDE PUBLIQUE

7.1- L'organisation de la commande publique

Chaque service de la commune est en charge de la passation des marchés dans son domaine d'intervention, que ce soit pour les travaux, les fournitures ou les services. Depuis la fusion des communautés de communes, intervenue en 2014, l'ancien DGS de la communauté de communes de la Région de Beaujeu (CCRB) a été chargé des affaires juridiques, notamment sur les questions relatives aux marchés publics. Aucun outil n'a été proposé aux acheteurs à l'exception de quelques notes sur la réglementation, ainsi qu'un règlement de la consultation type, qui apparaissent insuffisants.

Les intervenants étant dispersés dans les services, aucune harmonisation des pratiques, ni recensement des besoins en amont n'est réalisé. Il n'existe pas de suivi centralisé des marchés, ni d'appui aux services acheteurs. Cette absence d'organisation de la fonction achats est en grande partie à l'origine des anomalies constatées.

En outre, la commune n'a pas pu justifier avoir annuellement procédé à la publication de la liste des marchés, en méconnaissance de l'article 133 du code des marchés publics alors applicable. Désormais, en application de l'article 107 du décret du 25 mars 2016, l'acheteur doit offrir, sur son profil d'acheteur, au plus tard le 1^{er} octobre 2018, un accès libre, direct et complet aux données essentielles du marché public, à l'exception des informations dont la divulgation serait contraire à l'ordre public.

7.2- L'examen de marchés

La commune a produit une liste interne des marchés conclus durant la période, par secteur (voirie, bâtiments, restauration scolaire, urbanisme, développement durable, culture, eau et assainissement, et conseil informatique). Plusieurs groupements de commandes ont également été constitués sur la période (communes, syndicats, communauté de communes). Selon le schéma de mutualisation, ce mouvement de mutualisation des commandes devrait perdurer et s'élargir.

L'échantillon retenu se compose essentiellement de marchés de travaux et, dans une moindre mesure, des marchés de fournitures et services qui représentent une part moins importante des marchés passés par la commune⁵⁷.

⁵⁷ Selon les données communiquées par la commune.

Tableau 40 : Marchés publics contrôlés

	Montant total contractualisé	Montant de l'échantillon (contractualisé)	% de marchés contrôlés
Marchés de fournitures courantes et services	954 440	753 680	79 %
Marchés de travaux	14 545 685	8 489 995	58,4 %

Source : collectivité (liste des marchés passés), retraitement CRC

Les diligences effectuées ont porté notamment sur le respect des règles de publicité et de pondération des critères, la teneur des rapports d'analyse des offres, l'usage de la négociation et sa formalisation et sur le respect de la réglementation en matière d'avenants.

Le contrôle a révélé plusieurs irrégularités substantielles qui, pour certaines, ont pu avoir une influence sur la procédure suivie, ainsi que sur le résultat de la mise en concurrence.

7.2.1- Des marchés conclus sans publicité ni mise en concurrence

L'ordonnateur n'a pas pu justifier, pour deux marchés conclus dans le domaine de la culture, de la mise en œuvre d'une publicité et d'une mise en concurrence préalables.

Le marché portant sur la fourniture des gradins du théâtre, signé le 17 septembre 2012, et le marché relatif à la fourniture d'un équipement de projection du cinéma, notifié le 4 juillet 2011, respectivement d'un montant de 78 555,67 € HT et de 94 922 € HT, auraient dû faire l'objet d'une publicité dans le premier cas, selon des modalités librement déterminées par le pouvoir adjudicateur, et, dans le second cas, par voie de publication d'un avis d'appel public à la concurrence, soit dans le Bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP), soit dans un journal habilité à recevoir des annonces légales⁵⁸.

En outre, un certain nombre de commandes récurrentes ne sont pas inscrites dans le cadre de marchés à procédure adaptée, alors que le montant cumulé annuel de celles-ci imposait qu'elles soient précédées d'une publicité et d'une mise en concurrence⁵⁹ :

- l'achat par chacun des directeurs des quatre écoles de la commune de produits de papeterie auprès de la société Develay, pour un montant total annuel cumulé de plus de 20 K€ HT ;
- la commande de travaux de maçonnerie par deux services utilisateurs : service bâtiments et service voirie, chacun pour environ 21 K€ HT ;
- des commandes effectuées auprès de la société DG Promo, imprimeur situé à Belleville, pour un montant, en moyenne, de 19 K€ HT par an ;
- la commande de prestations de transports scolaires à la société Autocars Maisonneuve. Le marché de ramassage scolaire conclu avec cette société, seule en lice lors de la consultation, a pris fin au 31 juillet 2013 et l'ordonnateur a décidé de ne pas remettre en concurrence. De la même manière, à la fin du marché de transports écoles-piscine communale en juin 2012, l'ordonnateur a décidé de s'adresser directement au prestataire.

⁵⁸ Article 40 du code des marchés publics dans sa version alors en vigueur.

⁵⁹ Durant la période, le seuil à partir duquel la publicité et la mise en concurrence sont obligatoires a évolué de la manière suivante : 4 000 € du 1^{er} janvier au 11 décembre 2011, 15 000 € à partir du 12 décembre 2011, 25 000 € à partir du 1^{er} octobre 2015.

Tableau 41 : Montant annuels HT commandés auprès de certains prestataires

En € HT	2011	2012	2013	2014	2015	2016
DEVELAY (librairie-papeterie)	19 492	23 979	21 561	24 463	21 754	22 830
DG PROMO (imprimerie)	20 324	23 547	14 258	22 179	18 895	17 656
AUTOCARS MAISONNEUVE (transports scolaires)	36 266	38 583	39 474	37 663	23 433	9 148

Source : mandats

7.2.2- Des critères de sélection des offres irréguliers ou non respectés

Dans le cadre de plusieurs marchés, l'ordonnateur a retenu des modes de notation ayant pour conséquence de neutraliser irrégulièrement la pondération des critères.

Ainsi, pour le marché concernant l'aménagement des locaux des services techniques, notifié le 30 mars 2015, la commune a irrégulièrement pris en compte des éléments relatifs à la candidature dans l'appréciation du critère de la valeur technique (présentation et références de l'entreprise), ainsi que des éléments relatifs à la conformité de l'offre au cahier des clauses techniques particulières (CCTP), dans l'appréciation du critère relatif à l'appréciation des délais. Cette méthode a conduit à ce que tous les candidats bénéficient de la note maximum au titre de ces deux critères, et que le choix de l'attributaire ait, de fait, été dicté par le seul critère prix. Il en est de même des marchés de travaux de voirie et entretiens, et de modification de trottoirs – accessibilité, notifiés le 20 avril 2012 et le 30 août 2012.

La chambre rappelle à la commune que si le pouvoir adjudicateur définit librement la méthode de notation pour la mise en œuvre de chacun des critères de sélection des offres qu'il a définis et rendus publics, celle-ci est irrégulière si, en méconnaissance des principes fondamentaux d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, elle est par elle-même de nature à priver de leur portée les critères de sélection ou à neutraliser leur pondération. (CE, 1^{er} juillet 2015, SNEGSO, n° 381095).

En outre, les critères annoncés dans le règlement de consultation n'ont pas toujours été mis en œuvre lors de l'analyse. Ainsi, le règlement de la consultation du marché de maîtrise d'œuvre sur les réseaux d'eau potable et d'assainissement, notifié le 1^{er} octobre 2015, prévoit un certain nombre de sous-critères pondérés, qui n'ont pas été déclinés dans le rapport d'analyse des offres.

Enfin, certains rapports d'analyse des offres manquent d'appréciations littérales et sont trop succincts (exemple : marché d'extension de l'école Dailloux). La chambre rappelle à la commune que le respect de la transparence des procédures implique que l'affectation des notes aux critères ou aux sous-critères soit, *a minima*, motivée, selon un barème préétabli, ou par le biais d'appréciations littérales dans le rapport d'analyse des offres, l'un n'excluant d'ailleurs pas l'autre.

En effet, si la commune a fréquemment eu recours à l'utilisation d'un barème préétabli, le caractère laconique des qualificatifs liés au barème (insuffisante, moyenne, satisfaisante, bonne, très bonne) devrait conduire cette dernière à étoffer le rapport d'analyse des offres en expliquant en quoi l'offre répond à tel ou tel qualificatif sur tel critère.

Cette motivation est d'autant plus utile pour l'acheteur public que ce dernier est tenu, y compris pour les marchés à procédure adaptée, de communiquer aux candidats qui en font la demande les motifs du rejet de leur candidature ou de leur offre au regard des critères et sous-critères portés préalablement à la connaissance des candidats (article 99 du décret du 25 mars 2016).

7.2.3- Des négociations irrégulières et/ou insuffisamment transparentes

Il a également été constaté, à plusieurs reprises, que des négociations ont été menées alors que cette possibilité n'était pas ouverte pas les pièces de la consultation⁶⁰. Tel a été le cas du marché d'agrandissement de l'école primaire Jean Macé, notifié le 15 juin 2012.

De plus, les négociations mises en œuvre dans ces marchés n'ont pas fait l'objet de la moindre formalisation dans les rapports d'analyse, alors même qu'elles ont conduit à une augmentation du bordereau des prix unitaire (BPU) des offres des attributaires (marchés de modification de trottoirs 2012 et 2013).

La chambre rappelle à la commune que la négociation doit être menée dans le respect des principes d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures applicables à tous les marchés et qu'à cette fin, une traçabilité minimale de la négociation s'impose, par le biais notamment de la communication aux candidats d'une liste identique de questions et de l'établissement de compte rendu ou de grilles de négociations.

7.2.4- Une offre anormalement basse

Dans le cadre des travaux de restauration des façades et des couvertures de l'église abbatiale Notre Dame, la commune a attribué le lot 3 « *Vitreaux serrurerie* » à la société Thomas Vitreaux, pour un montant de 37 815,50 € HT, alors que la commune avait estimé le montant de cette prestation à la somme de 117 200 € HT et que la seconde offre, remise par la société Vitrail, Saint-Georges s'élevait à la somme de 60 150,66 € HT.

En dépit du caractère significativement inférieur à l'estimation de la commune de l'offre de la société Vitreaux serrurerie (- 67 %), la commune n'a pas demandé à l'entreprise de justifier de son montant sur le fondement de l'article 55 du code des marchés publics relatif aux offres anormalement basses⁶¹.

L'offre anormalement basse fait courir au pouvoir adjudicateur le risque que le marché ne puisse être exécuté dans les conditions prévues, que l'entreprise soit défailtante, ou encore qu'elle sollicite la passation d'avenants au marché initial. Ce marché a d'ailleurs fait l'objet de deux avenants d'un montant de 8 613 € et de 7 390 €, motivés par des erreurs sur l'état des lieux, les vitreaux étant plus dégradés que ce qui avait été envisagé initialement.

7.2.5- Un avenant dépourvu d'objet

Dans le cadre du lot 1 « *Installations de chantier, échafaudage, maçonnerie pierre de taille* » du marché de restauration de l'église, d'un montant initial de 724 224,24 € HT, un avenant de 31 595,20 € HT a été conclu. Toutefois, cet avenant, signé le 1^{er} juin 2017, ne mentionne pas les motifs qui ont conduit à sa conclusion. Cet avenant est donc dépourvu d'objet et, à ce titre, irrégulier.

La commune est incitée à mieux organiser la fonction achats en centralisant la définition des besoins et en assurant un suivi plus rigoureux de la passation et de l'exécution des marchés. Elle pourrait se doter, à cette fin, d'un guide de procédure et d'une nomenclature des achats.

⁶⁰ Le recours potentiel à la négociation doit, *a minima*, être expressément indiqué, dès le lancement de la procédure de consultation, dans l'avis de publicité ou dans les documents de la consultation (CE, 18 septembre 2015, Société Access n° 380821, article 27 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016).

⁶¹ Il résulte des dispositions de l'article 55 du code des marchés publics (CMP) que, quelle que soit la procédure de passation mise en œuvre, il incombe au pouvoir adjudicateur qui constate qu'une offre paraît anormalement basse de solliciter auprès de son auteur toutes précisions et justifications de nature à expliquer le prix proposé, sans être tenu de lui poser des questions spécifiques (CE, 29 octobre 2013, département du Gard, n° 371233). Le moyen tiré de ce que le juge du pouvoir adjudicateur aurait dû, en application de l'article 55 du code des marchés publics, rejeter une offre anormalement basse est utilement invocable dans le cadre du référé précontractuel (CE, 1^{er} mars 2012, département de la Corse du Sud, n° 354159).

8- ANNEXES

8.1- ANNEXE 1 : Les compétences transférées

Tableau 42 : Compétences transférées à la communauté de communes

	CCBVS (AP du 17 septembre 2008) et CCSB lors de sa création (AP du 23 décembre 2013 ⁶²)	CCSB (AP du 18 décembre 2014)	CCSB au 1 ^{er} janvier 2017 (AP du 16 novembre 2016)
Compétences obligatoires	- aménagement de l'espace ; - développement économique	- aménagement de l'espace communautaire ; - développement économique	- aménagement de l'espace communautaire ; - développement économique ; - <u>aménagement, entretien et gestion des aides d'accueil des gens du voyage</u> ; - collecte et traitement des déchets
Compétences optionnelles	- protection et mise en valeur de l'environnement ; - politique du logement et du cadre de vie ; - voirie	- <u>collecte et traitement des déchets</u> - politique du logement social d'intérêt communautaire et action en faveur du logement des personnes défavorisées ; - création aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire ; - construction, aménagement, entretien et gestion des équipements sportifs d'intérêt communautaire ; - <u>action sociale d'intérêt communautaire</u>	Sur le périmètre de la CCSB : - politique du logement social d'intérêt communautaire et action en faveur du logement des personnes défavorisées ; - création aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire ; - construction, aménagement, entretien et gestion des équipements sportifs d'intérêt communautaire ; - action sociale d'intérêt communautaire
Compétences facultatives	- équipements sportifs, culturels, enseignement ; - construction aménagement entretien et gestion d'une gendarmerie ; - étude de l'organisation des travaux locaux	- protection et mise en valeur de l'environnement ; - construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels ; - <u>contrôle et aide à la gestion des installations d'assainissement non collectif</u> ; - <u>établissement entretien et exploitation des réseaux de communication électroniques</u> ; - <u>complément au service de transport en commun de voyageurs.</u>	Sur le périmètre de la CCSB : - protection et mise en valeur de l'environnement ; - construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels ; - contrôle et aide à la gestion des installations d'assainissement non collectif ; - <u>étude, construction, aménagement, extension, entretien et gestion des casernes de gendarmerie sur le territoire</u> ; - établissement entretien et exploitation des réseaux de communication électroniques ; - complément au service de transport en commun de voyageurs.

En souligné : compétences nouvelles par rapport aux statuts précédents.

Source : arrêtés préfectoraux et délibérations

⁶² Compétences exercées sur le périmètre de l'ancienne CCBVS.

8.2- ANNEXE 2 : La mutualisation de services

Tableau 43 : Répartition par ETP des charges communes de fonctionnement

	Commune	CCSB	SURB	STEU	LYBERTEC	SMRB	EPTBSD	Total	Reste à payer à Belleville
2014									
Répartition en ETP	27,05	23,49	0,40	0,45	1,65	3,00	2,00	58,04	
En %	46,61 %	40,47 %	0,69 %	0,78 %	2,84 %	5,17 %	3,45 %		
Charges à répartir	43 487	37 760	643	723	2 653	4 823	3 215	93 304	49 818
Location des bureaux	47 337	41 104	700	787	2 887	5 250	3 500	101 566	54 229
Montant total des charges à répartir (hors personnel)	90 824	78 864	1 343	1 511	5 540	10 073	6 715	194 870	104 047
2015									
Répartition en ETP	27,40	24	0,5	0,5	1,70	3	2	59,10	
En %	46,36 %	40,61 %	0,85 %	0,85 %	2,88 %	5,08 %	3,38 %		
Charges à répartir	43 673	38 261	797	797	2 710	4 782	3 188	91 207	50 534
Location des bureaux	47 085	41 251	859	859	2 921	5 155	3 437	101 568	54 483
Montant total des charges à répartir (hors personnel)	90 758	79 512	1 656	1 656	5 631	9 937	6 625	195 775	105 017
2016									
Répartition en ETP	27,55	20,17	0,65	0,55	1,45	3,00	-	53,37	
En %	51,62 %	37,79 %	1,22 %	1,03 %	2,72 %	5,62 %	-	-	
Charges à répartir	48 973	35 857	1 155	978	2 578	5 333	-	94 873	45 900
Location des bureaux	69 031	50 543	1 629	1 378	3 633	7 517	-	133 731	65 000
Montant total des charges à répartir (hors personnel)	118 004	86 400	2 784	2 356	6 211	12 850	-	228 604	110 900

Source : données collectivité

8.3- ANNEXE 3 : Les emprunts

Tableau 44 : Contrats d'emprunt en cours

Désignation du contrat	Date de souscription	Taux d'emprunt	durée	Montant emprunté en €	prêteur
5015580601	30/08/2001	5,27 % fixe	14 ans	436 579,60	Dexia
18018201	19/12/2003	4,09 % fixe proportionnel	144 mois	519 000	Crédit agricole
0316648U	22/12/2004	3,7 % taux fixe	15 ans	551 000	Crédit foncier
3231171 (3065716)	22/12/2005	3,45 % fixe	15 ans	550 000	Caisse d'épargne
MON245194EUR_0256924	20/12/2006	3,87 % fixe	15 ans	588 000	Dexia
3261968 (5004282)	27/12/2007	4,44 % fixe	12 ans	466 000	Caisse d'épargne
4019243 (5025255)	12/12/2008	4,72 % fixe	15 ans	456 000	Caisse d'épargne
407280	14/05/2009	4,25 % fixe	180 mois	1 050 000	Crédit agricole
546123	18/12/2009	3,74 % fixe	180 mois	497 000	Crédit agricole
785713	27/12/2010	2,69 % fixe	144 mois	524 000	Crédit agricole
1002883	06/12/2011	4,37 % fixe	144 mois	450 000	Crédit agricole
1210572	2012	4,424 % actuariel	12 ans	322 000	CDC
1234459	2012	3,950 % actuariel	15 ans	735 000	CDC
1710473801	2013	4,65 % fixe	15 ans	549 000	Dexia
1390191	11/10/2013	3,1 % fixe	120 mois	534 000	Crédit agricole
9470300	26/11/2014	2,07 % fixe	15 ans	400 000	Caisse d'épargne
9470336-4058351	26/11/2014	2,07 % fixe	15 ans	614 000	Caisse d'épargne
MIN504299	21/08/2015	1,92 % fixe	15 ans 4 mois	873 000	La banque postale
MON 511406	29/11/2016	0,80 % fixe	15 ans	594 000	La banque postale
NC	04/12/2017	1,16 % fixe	15 ans	604 000	NC

Source : Données collectivité

8.4- ANNEXE 4 : Les ressources humaines

Tableau 45 : Durée des contrats de travail à durée déterminée

Agent	Motif de recrutement	Contrats	Durée
1	Accroissement temporaire	Du 01/09/2015 au 31/08/2016 Du 01/09/2016 au 31/08/2017 Du 01/09/2017 au 31/08/2018	36 mois consécutifs
2	Accroissement temporaire	Du 01/01/2016 au 31/08/2016 Du 01/09/2016 au 31/08/2017 Du 01/09/2017 a 31/08/2018	32 mois consécutifs
3	Accroissement temporaire	Du 05/10/2016 au 31/08/2017 Du 01/09/2017 au 31/08/2018	22 mois consécutifs
4	Accroissement temporaire	Du 01/09/2015 au 31/08/2016 Du 01/09/2016 au 31/08/2017 Du 01/09/2017 au 31/08/2018	36 mois consécutifs
5	Accroissement temporaire	Du 01/09/2015 au 31/08/2016 Du 01/09/2016 au 31/08/2017 Du 01/09/2017 au 31/08/2018	36 mois consécutifs
6	Accroissement temporaire	Du 01/09/2015 au 31/12/2015 Du 01/01/2016 au 04/07/2016 Du 31/08/2016 au 31/08/2017	Plus de 12 mois sur 18 mois consécutifs
7	Accroissement temporaire	Du 18/02/2016 au 17/08/2016 Du 18/08/2016 au 17/08/2017	18 mois consécutifs
8	Accroissement temporaire	Du 01/09/2016 au 31/08/2017 Du 01/09/2017 au 31/08/2018	24 mois consécutifs
9	Accroissement temporaire	Du 01/08/2015 au 11/08/2016 Du 01/09/2016 au 31/08/2017 Du 01/09/2017 au 31/08/2018	24 mois consécutifs
10	Accroissement temporaire	Du 01/09/2016 au 31/08/2017 Du 01/09/2017 au 31/12/2017	15 mois consécutifs
11	Accroissement temporaire	Du 01/09/2016 au 31/08/2017 Du 01/09/2017 au 31/08/2018	24 mois consécutifs
12	Accroissement temporaire	Du 14/08/2016 au 17/08/2017 Du 18/08/2017 au 17/08/2018	25 mois consécutifs
13	Accroissement temporaire	Du 18/08/2016 au 17/08/2017 Du 18/08/2017 au 17/08/2018	25 mois consécutifs
14	Accroissement temporaire	du 01/09/2016 au 31/08/2017 du 01/09/2017 au 31/08/2018	24 mois consécutifs
15	Accroissement temporaire	Du 01/02/2016 au 14/02/2016 Du 01/03/2016 au 31/03/2016 Du 01/04/2016 au 10/04/2016 Du 25/04/2016 au 05/07/2016 Du 01/09/2016 au 31/08/2017 Du 01/09/2017 au 31/08/2018	24 mois consécutifs pour les deux derniers contrats

Source : dossiers agents



MAIRIE DE
BELLEVILLE

CRC Auvergne, Rhône-Alpes

KAR A181666 KJF

08/11/2018



Mme la Présidente,
Chambre Régionale des Comptes
124 bv Vivier-Merle
CS 23624
69503 Lyon cedex 3

Belleville,
Le vendredi 2 novembre 2018

Nos réf. : Contrôle CRC Rapport d'observations définitives

Vos réf. : Lettre n°D181423 du 4 mai 2018

Madame la Présidente,

Le rapport d'observations définitives que vous nous avez adressé relatif au contrôle de la gestion de la Commune de Belleville entre 2011 et 2017 correspond bien globalement aux constats que nous avons pu partager avec M. Laurent DELAHAYE, magistrat rapporteur, et nous pouvons nous féliciter du partenariat qui a pu s'instaurer entre les services de la Chambre Régionale des Comptes et les services de notre collectivité pendant plus d'un an.

Ce fut un travail intense de recherche de documents et d'explications, qui aboutit à plusieurs constats, dont certains nous donnent satisfaction, notamment ceux relatifs à la gestion financière ou encore la mutualisation des services avec la CCSB, d'autres nous engagent à plus de formalisme et de rigueur, ce qui nous conduit à faire évoluer nos pratiques.

La création de la commune nouvelle, entre Belleville et Saint Jean d'Ardières, à partir du 1er janvier 2019, telle qu'elle vient d'être arrêtée par le Préfet, va permettre, par redéploiement de moyens humains notamment, d'apporter des réponses à des remarques relatives à l'organisation des services.

Comme proposé dans votre courrier, vous trouverez en annexe, une note avec diverses remarques plus détaillées relatives à divers points du rapport, sans que celui-ci soit remis en question d'aucune façon.

Veuillez agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

107, RUE DE LA RÉPUBLIQUE
CS 30010 - 69824 BELLEVILLE CEDEX
TÉL. 04 74 06 11 11
FAX 04 74 06 11 12
E-mail : secretariat@belleville.mairies69.net

Bernard FIALAIRE

Maire de Belleville





MAIRIE DE
BELLEVILLE

**Contrôle de la gestion de la commune entre 2011 et 2017
Remarques relatives au rapport d'observations définitives
du 12 septembre 2018**

Le rapport d'observations définitives reprend globalement les échanges qui ont eu lieu entre les élus, la direction générale et le magistrat de la Chambre Régionale des comptes.

Le rapport indique une situation financière jugée satisfaisante, avec 15 M€ investis en 6 ans, avec un recours mesuré à l'emprunt ; la trésorerie est décrite comme confortable. Comme pour tout audit approfondi de cette nature, le contrôle relève des points d'amélioration dans la gestion, et formule des recommandations, que la commune s'engage à prendre en compte.

Les remarques ci-dessous porteront tout d'abord sur les recommandations présentées synthétiquement au début du rapport, puis sur le détail du rapport, chapitre par chapitre.

I – Remarques à propos des recommandations :

Recommandation n°1 :

Améliorer la qualité de l'information dans le rapport annuel sur les orientations budgétaires prévu à l'article L. 2312-1 du CGCT.

La collectivité s'efforcera de suivre les directives de l'article L 2312-1 du CGCT lors de la préparation budgétaire 2019.

Recommandation n°2 :

Se doter d'un véritable programme pluriannuel d'investissement afin d'améliorer le pilotage budgétaire.

La préparation des investissements s'établit à partir d'un recensement de l'ensemble des besoins, qui font l'objet ensuite d'un arbitrage en commission Finances, avec analyse de ce qui pourrait être fait dans l'année et ce qui devra être reporté dans les années suivantes. Cet arbitrage est soumis à la décision du Conseil.

Il y a donc une programmation budgétaire pluriannuelle, mais qui laisse la souplesse chaque année, et même en cours d'année, d'intégrer des investissements, déjà identifiés ou non, en fonction d'opportunités de nature diverses (opportunité foncière, financement, urgence, ...). La commune souhaite pouvoir préserver cette souplesse. La réponse à la recommandation se fera en soumettant le plan pluriannuel à la décision du Conseil municipal.

Recommandation n°3 :

Clarifier les modalités administratives et financières des différentes mutualisations de services mises en œuvre.

Depuis la mise en place de la mutualisation entre les services de la commune de Belleville et ceux de la Communauté de Communes, en 2008, et sa généralisation en 2009, plusieurs textes de loi sont venus modifier et préciser le cadre juridique et les modalités pratiques de partenariat entre les communes et leurs Etablissements Publics de Coopération Intercommunale, sans que les dispositions prises initialement aient été revues en conséquence. Il convient donc de s'y conformer. Un travail a été engagé dans ce sens pour être finalisé en 2019.

Recommandation n°4 :

Se conformer à l'obligation légale du temps de travail en mettant fin à l'octroi de jour de congés d'ancienneté.

Dans le cadre de la réflexion qui a été engagée entre la commune de Belleville et la communauté de communes pour l'harmonisation de la rémunération, de la gestion du temps et de l'action sociale, les dispositions légales relatives au temps de travail seront appliquées en 2019.

Recommandation n°5 :

Mettre en place la commission de contrôle financier prévue à l'article R2222-3 du CGCT.

La mise en place de la commission de contrôle financier relative à la délégation de service public de l'eau potable sera constituée et mise en service avant la fin de l'année 2018.

Recommandation n°6 :

Organiser la fonction achats en vue de centraliser la définition des besoins et d'assurer un suivi de la passation et de l'exécution des marchés.

Le suivi de la fonction Achats, et plus largement la fonction juridique, était en souffrance du fait de l'absence de l'agent en charge de ce dossier, en arrêt de travail depuis deux ans. La décision qui vient d'être prise, relative à la création d'une commune nouvelle entre Belleville et Saint-Jean-d'Ardières, à partir du 1^{er} janvier 2019, permet de réorganiser les services et de confier la fonction juridique à un nouveau responsable.

II – Remarques sur le détail du rapport :**2 – Le contexte intercommunal :****Les conséquences financières des transferts de compétences :**

Le rapport souligne la stabilité des relations financières entre la commune et la Communauté de Communes durant la période, qui a pourtant connu deux fusions (p 9).

La mutualisation des services :

Comme indiqué dans le rapport (p 10), la commune et la communauté de communes ont engagé très tôt une mutualisation des services, anticipant parfois même la réglementation. Toutefois, l'actualisation des conventions avec les textes sortis après la mise en place de cette mutualisation en 2008 et 2009 aurait dû être engagée au fur et à mesure, ce qui devra être fait (distinguo à faire entre mutualisation ascendante, mutualisation descendante ou services communs).

La convention conclue avec le SIEVA (Syndicat Intercommunal des Eaux du Val d'Ardières), sera régularisée par une mise à disposition individuelle.

La commune proposera la clarification de la convention générale de mutualisation passée entre la commune, la CCSB et les trois syndicats, en tenant compte du cadre de mutualisation propre à chaque nature de service, ce qui n'était pas le cas précédemment. Elle s'efforcera, en lien avec les autres parties prenantes, à définir des modalités de remboursement plus harmonisées et compatibles avec les modalités réglementaires, alors qu'elles n'étaient basées que sur le coût individuel des agents ou services mutualisés.

Concernant les modalités de contrôle de la répartition du temps de travail des agents entre les différentes entités, il faut préciser que ceux-ci ont pour consigne de respecter la répartition prévisionnelle fixée en début d'année, et de signaler, le cas échéant, toute éventuelle modification à prendre en compte en fonction des besoins, et ceci sous la responsabilité de la hiérarchie et des élus concernés.

3 – La qualité de l'information budgétaire et la fiabilité des comptes :

En ce qui concerne la qualité de l'information budgétaire et la fiabilité des comptes (p.16), nous souhaitons préciser que les rapports d'orientations budgétaires font l'objet d'un débat en Conseil municipal, retranscrit dans les procès-verbaux de séance, mais en effet non formalisés dans une délibération spécifique. Nous veillerons dès 2019 à nous conformer à la réglementation sur la forme et la teneur du rapport relatif aux orientations budgétaires (p.17).

Concernant les annexes aux documents budgétaires relatives aux états des effectifs, nous serons plus attentifs pour qu'elles apparaissent plus clairement et de façon cohérente, conformément aux directives (p.17).

Ces annexes mentionneront aussi le délégataire du service public de l'eau potable (p.17).

Les comptes certifiés de certains organismes (SEAMIB, Foyer des Remparts, Centre social, ...) (p.18) n'ont en effet pas été produits à l'appui des comptes administratifs. Cependant, notre procédure interne d'instruction des demandes de subventions, prévoit la production des comptes certifiés, dont nous disposons pour examiner les dossiers de demandes. Ceux-ci seront désormais joints conformément à l'article L. 2313-1-1 alinéa 3 du CGCT.

La mise en ligne des notes de synthèses annexées au budget primitif et au compte administratif (p.18) sera effectuée dès 2019.

Le rapport d'activité de la Communauté de Communes (p.19), tout comme les rapports d'orientations budgétaires, font bien l'objet chaque année d'un débat en Conseil communautaire, retranscrit dans les procès-verbaux de séance, mais en effet non formalisés dans une délibération spécifique. Sa communication sera désormais formalisée, de même pour le rapport d'activité de la SEAMIB (p.47) et le rapport annuel du délégataire du contrat d'affermage en matière d'eau potable (p.48).

Concernant l'exécution du budget principal (p.19), la Chambre recommande à la commune d'améliorer son pilotage budgétaire en se dotant d'un véritable programme pluriannuel d'investissement (PPI) et en utilisant la procédure des Autorisations de programmes et des Crédits de paiement (AP/CP). Un PPI est en place dans notre collectivité : il s'agit d'une liste des investissements envisageables. Cette liste, chaque année, au moment de la préparation budgétaire est revue, en fonction des nouveaux besoins identifiés ou ceux devenus obsolètes pour diverses raisons, les priorités sont revues également afin de saisir les opportunités qui se présentent et répondre au mieux aux besoins réels. Nous souhaitons conserver cette méthode de travail qui nous semble la plus « *sincère* », tout en soumettant au conseil municipal ce plan d'investissement. Sur le deuxième point, nous avons anticipé votre recommandation puisque la procédure des AP/CP, qui avait déjà été utilisée précédemment, sera désormais employée plus régulièrement et cette consigne a été communiquée aux services lors de la réunion de cadrage budgétaire d'octobre 2017 et mise en œuvre sur 2 projets au budget 2018.

Enfin, nous prévoyons lors d'un prochain Conseil, la mise à jour des modalités d'amortissements de nos subventions d'équipements et des biens de faibles valeurs (p.21).

4 – L'analyse financière :

S'agissant de l'analyse financière (p.21), sur l'Excédent brut de fonctionnement (EBF), la capacité d'autofinancement et le résultat de la section de fonctionnement (p.24), la Chambre note la maîtrise des dépenses à caractères général, conjuguée à une hausse des recettes, qui ont permis à la commune de redresser durablement sa Capacité d'autofinancement (CAF). Nous nous félicitons de l'analyse de la Chambre qui nous encourage à poursuivre notre travail et nos efforts en ce sens.

La Chambre indique que la commune dispose encore de marges de manœuvre en matière de fiscalité (p.26). Il s'agit en effet d'un levier potentiel que la commune pourra actionner le moment venu, si besoin, ce qui n'est pas souhaité dans l'immédiat, étant attendu une progression de nos bases avec la zone économique Lybertec et les projections de développement urbain.

Concernant la délibération relative à la cession à l'euro symbolique d'un terrain (p. 33), il est précisé que cette cession ne s'est pas faite à ce jour du fait même que l'entreprise n'a pas donné suite à son projet d'extension pour l'instant, et donc que l'enclavement de l'habitation voisine n'est pas d'actualité.

Nous relevons que la Chambre conclut son analyse financière (p.35) par le constat d'une situation financière satisfaisante : « En effet, malgré la faiblesse des taux de la fiscalité locale, la commune maintient sa capacité d'autofinancement à un niveau correct, au regard de ses besoins propres. Une hausse des produits de gestion, conjuguée à une maîtrise des charges de gestion, lui a permis de recourir de manière modérée à l'emprunt, ainsi qu'à son fonds de roulement ».

5 – La gouvernance et la gestion des ressources humaines :

5.1 – Les délégations du Conseil municipal au maire :

Il sera tenu compte des remarques de la Chambre, et la commune s'efforcera de présenter de manière plus systématique et mieux identifiable, le compte-rendu de ces délégations auprès du Conseil municipal, alors que celles-ci étaient plutôt présentées au fil de l'ordre du jour lors des réunions du conseil (p.36).

5.2 – La gestion des ressources humaines :

Les conditions de recours aux contractuels (p.38) :

La commune est bien consciente du fait qu'elle a prolongé au-delà de ce que les textes permettent, la durée de certains contrats, surtout ceux rendus nécessaires pour l'expérimentation des temps d'activité périscolaire. Dans ce cadre, la commune a en effet souhaité ne pas titulariser des agents pour un service dont la pérennité n'était pas certaine. Avec l'évolution récente des dispositions relatives à ce domaine, et la décision du conseil municipal de revenir à la semaine des 4 jours, la commune n'a pas renouvelé un grand nombre de ces contrats, qui arrivaient à échéances avec les vacances scolaires d'été 2018. Il est à noter que les agents recrutés dans ce cadre ont tous été avertis dès leur recrutement du fait qu'il s'agissait d'une expérimentation, qui pouvait être arrêtée et que si c'était le cas, leur contrat ne serait pas renouvelé.

La mise à disposition d'un salarié de droit privé (p.38) :

La commune aurait dû préciser, par délibération, les modalités de recours à ce salarié de droit privé. La convention a été passée lors de l'expérimentation du temps d'activité périscolaire, et il a semblé d'une bonne gestion pour la commune, comme pour le club sportif, de partager les compétences et les diplômes de l'agent en question durant cette période.

La gestion du personnel : l'avancement de grade (p.39) :

La précision suggérée pour le ratio promu/promouvable fixé par délibération en 2010 sera mise à l'étude pour une présentation au Comité technique puis au Conseil municipal.

Les charges de personnel (p.39) :

Le rapport souligne que les dépenses de personnel représentent moins de 40% des produits de gestion. En 2016, elles ne représentaient que 391 €/habitant, contre 525 € pour la moyenne de la strate.

Si le rapport relève que la mutualisation n'a pas permis une réduction des dépenses de personnel de la commune, ni d'ailleurs de la communauté de communes, il est à noter d'une part que l'effort de gestion a été fait précédemment et poursuivi, et, d'autre part, que ce n'est pas l'objectif principal de la mutualisation, qui est de faire plus et mieux avec les moyens en place. Cela se traduit par la qualité des services offerts et des actions menées.

Concernant le nouveau régime indemnitaire (p.41), qui doit être mis en place à la suite de ce que l'Etat a instauré pour ses propres agents, il est à noter que ce travail a été conduit dans un objectif d'harmonisation entre la commune et la communauté de communes, et pour répondre aussi à une demande d'harmonisation et de clarification émanant des agents des deux entités. Ce nouveau régime indemnitaire (RIFSEEP : Régime Indemnitaire tenant compte des Fonctions, Sujétions, Expertises et Engagement Professionnel), a été adopté par les conseils de juillet des deux entités, et sera mis en œuvre à partir de la paie de janvier 2019.

Dans le cadre de la réflexion sur l'harmonisation du temps de travail, la question de la conformité aux textes en vigueur, et notamment concernant l'attribution de jour de congés d'ancienneté (p.42) sera examinée.

Les conditions d'attribution d'heures supplémentaires récurrentes (p.43) correspondent à des missions permanentes confiées à certains agents ayant en charge des fonctions spécifiques, notamment concernant à ce jour encore le service de la police municipale et les rondes de nuit qui leur sont demandées.

Le rapport souligne que l'absentéisme est en constante diminution sur la période, et qu'il est plus faible que la moyenne nationale. Par ailleurs, le nombre d'autorisation exceptionnelles d'absence est resté faible sur la période (p.43 et 44).

6 – Les relations avec les organismes tiers (p.45) :

La Chambre relève une baisse de 25% des subventions attribuées entre 2011 et 2016 (p.45). Cette baisse ne correspond pas à un désengagement de la commune auprès de ses acteurs associatifs locaux : on constate en effet une hausse de 58% de la subvention accordée au Comité d'animation du Centre social entre 2011 et 2014. Cette baisse est liée aux transferts de compétences (Petite enfance en 2015) qui ont engendrés une diminution des attributions de compensations, et à la reprise en régie du Point information jeunesse (PIJ) qui était associatif (en 2014).

La Chambre note que les mises à dispositions à titre gratuit doivent figurer en annexe du compte administratif (p.46). La commune a satisfait à cette obligation de 2011 à 2014, et celle-ci sera remise en place dès 2019.

Concernant la Société anonyme d'économie mixte immobilière de Belleville (SAEMIB), le rapport en rappelle la situation saine, et demande à ce que la commune délibère chaque année sur son rapport d'activité, ce qui sera fait lors du Conseil municipal du 12/11/18.

Au sujet du contrat d'affermage en matière d'eau potable (p.47), la commune s'engage à mettre en place une commission de contrôle des comptes au titre de la DSP dès 2018 afin d'améliorer son contrôle financier : ce sujet est à l'ordre du jour du Conseil municipal du 12/11/18. De plus, le rapport du délégataire, qui était annexé chaque année au rapport

sur le prix et la qualité du service de l'eau potable présenté chaque année à la délibération du Conseil municipal, fera lui aussi l'objet d'une délibération spécifique dès sa prochaine édition.

Le Comité communal d'action social bénéficie pour sa gestion de la mise à disposition de personnel communal. Bien que le volume de temps de travail mis à disposition soit relativement limité, de l'ordre d'une personne un jour par semaine, ce temps fera l'objet d'une évaluation et d'un conventionnement entre la commune et le CCAS.

Le rapport porte ensuite, p.48, sur les relations entre le Syndicat Mixte des Rivières du Beaujolais et l'Etablissement public territorial de bassin Saône-Doubs et la commune qui les hébergent. Un conventionnement spécifique sera passé pour régulariser les appels à participations pour remboursement des frais correspondant.

7 – La commande publique (p.49)

Le rapport met en avant une nécessité de meilleure organisation de la commande publique. Ce constat est partagé par la commune : malgré les efforts d'accompagnement des agents en charge de la passation de marchés dans leurs secteurs d'intervention, et notamment leur formation et la mise à disposition de supports pratiques, l'absence de la personne qui aurait dû assurer les missions de centralisation a été pénalisante. La création de la commune nouvelle, entre Belleville et St Jean d'Ardières à partir du 1/1/19, et l'organisation des services qui est prévue à partir de cette date, va permettre de pourvoir le poste de direction des affaires juridiques et pallier ainsi ce manque.

Concernant l'obligation de dématérialisation des marchés, en application de l'article 107 du décret du 25/3/16, il est à noter que la Commune respecte cette obligation depuis le 1/10/18, comme stipulé.

Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site internet des juridictions financières :
<https://www.ccomptes.fr>

Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
124-126 boulevard Vivier Merle CS 23624
69503 Lyon Cedex 03

auvergnerrhonealpes@crtc.ccomptes.fr