



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

COMMUNE DE SAINT-CYR-AU-MONT-D'OR (Métropole de Lyon)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 22 février 2022.

AVANT-PROPOS

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or pour les exercices 2015 et suivants.

Le contrôle a été engagé par lettre du 19 mai 2021, adressée à M. Patrick Guillot, maire de la commune depuis le 3 juillet 2020. M. Marc Grivel, maire de 2008 à 2020, a été informé par courrier du même jour. En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, des entretiens de fin de contrôle se sont tenu le 25 octobre 2021 avec M. Guillot puis avec M. Grivel.

Lors de sa séance du 23 novembre 2021, la chambre a arrêté des observations provisoires transmises à M. Patrick Guillot, ordonnateur en fonction. Un extrait a été adressé à M. Grivel. A sa demande, ce dernier a été auditionné par la chambre le 22 février 2022. Au vu de l'ensemble des réponses reçues, la chambre a arrêté, au cours de sa séance du 22 février 2022, les observations définitives présentées ci-après.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|-----------|
| SYNTHÈSE | 3 |
| RECOMMANDATIONS..... | 5 |
| INTRODUCTION..... | 6 |
| 1 LA GOUVERNANCE | 7 |
| 1.1 Le conseil municipal et ses délégations au maire | 7 |
| 1.2 Les délégations du maire à ses adjoints, à des membres du conseil municipal et à des agents de la collectivité..... | 7 |
| 1.3 Le règlement intérieur et les commissions municipales et extra-municipales..... | 8 |
| 1.4 Les indemnités accordées aux élus | 8 |
| 1.5 L'indemnité de représentation accordée au Maire | 9 |
| 2 LES RELATIONS AVEC LES ORGANISMES TIERS | 10 |
| 2.1 Les subventions et participations | 10 |
| 2.1.1 Répartition et évolution des subventions | 10 |
| 2.1.2 Contributions en nature..... | 12 |
| 2.1.3 Conditions d'attribution des subventions par la commune..... | 12 |
| 2.2 Les prises de participations et garanties d'emprunts | 13 |
| 3 LA COMMANDE PUBLIQUE | 13 |
| 3.1 La structure de l'achat public communal..... | 13 |
| 3.2 La formalisation de l'achat public dans la commune | 14 |
| 3.2.1 La commission d'appel d'offres | 14 |
| 3.2.2 Le groupe de travail MAPA..... | 14 |
| 3.3 Le marché de construction de l'espace culturel | 14 |
| 4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES..... | 15 |
| 4.1 Les effectifs de la commune | 15 |
| 4.1.1 La progression des effectifs | 15 |
| 4.1.2 L'effet des recrutements récents sur le glissement-vieillesse-technicité | 16 |
| 4.1.3 Le recours à des agents non-titulaires..... | 16 |
| 4.2 Le passage au régime indemnitaire tenant compte des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel | 18 |
| 4.2.1 La mise en place progressive du nouveau régime indemnitaire | 18 |
| 4.2.2 La substitution du RIFSEEP aux régimes indemnitaires antérieurs | 18 |
| 4.2.3 Les conséquences financières du passage au RIFSEEP | 19 |
| 4.3 Le cas particulier de la filière police..... | 20 |
| 4.4 La mise en place d'une prime Covid exceptionnelle | 21 |
| 5 LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE | 22 |
| 5.1 La gouvernance pendant la crise sanitaire | 22 |
| 5.2 La collectivité face à la crise..... | 22 |
| 5.2.1 Une gouvernance plus resserrée | 23 |
| 5.2.2 La crise a permis à la commune de mieux se préparer à la gestion de l'urgence | 23 |

| | | |
|-------|---|----|
| 5.3 | Les services aux usagers et la crise sanitaire : des missions transformées | 23 |
| 5.3.1 | Le maintien du service public..... | 23 |
| 5.3.2 | Le développement d'actions pour répondre à la crise. | 24 |
| 5.4 | L'instauration du télétravail..... | 24 |
| 5.5 | Les conséquences financières de la crise sanitaire | 25 |
| 5.5.1 | Des dépenses réorientées et en légère baisse | 25 |
| 5.5.2 | Des recettes tarifaires à la baisse. | 25 |
| 6 | L'INFORMATION FINANCIÈRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES | 26 |
| 6.1 | La qualité de l'information financière | 26 |
| 6.1.1 | Le débat d'orientation budgétaire..... | 26 |
| 6.1.2 | La publicité des informations financières | 27 |
| 6.1.3 | Les informations renseignées au sein des annexes budgétaires..... | 27 |
| 6.2 | La gestion budgétaire | 28 |
| 6.2.1 | La structure du budget et le calendrier budgétaire..... | 28 |
| 6.2.2 | La qualité des prévisions budgétaires | 28 |
| 6.3 | L'organisation des services comptables et financiers..... | 29 |
| 6.4 | La fiabilité des comptes | 30 |
| 6.4.1 | Le rattachement des charges et des produits à l'exercice | 30 |
| 6.4.2 | Les restes à réaliser..... | 31 |
| 6.4.3 | Les provisions..... | 31 |
| 6.4.4 | L'actif immobilisé | 32 |
| 6.4.5 | Quelques erreurs d'imputation comptable..... | 33 |
| 7 | LA SITUATION FINANCIÈRE..... | 34 |
| 7.1 | La formation de l'autofinancement..... | 35 |
| 7.2 | Les produits de gestion | 36 |
| 7.2.1 | La fiscalité : des bases fiscales élevées et des taux inférieurs à la moyenne | 37 |
| 7.2.2 | Les ressources d'exploitation | 38 |
| 7.2.3 | Des dotations et participations en diminution..... | 39 |
| 7.3 | Les charges de gestion | 40 |
| 7.3.1 | Des charges de personnel très dynamiques mais inférieures à la moyenne..... | 40 |
| 7.3.2 | L'évolution de la structure des charges de personnel | 41 |
| 7.3.3 | Des charges à caractère général en légère progression..... | 42 |
| 7.3.4 | Les subventions de fonctionnement et les autres charges de gestion | 43 |
| 7.3.5 | Des charges financières très faibles..... | 43 |
| 7.4 | Le financement des dépenses d'investissement..... | 43 |
| 7.4.1 | Des dépenses d'investissement soutenues | 43 |
| 7.4.2 | Des dépenses d'investissement entièrement autofinancées | 44 |
| 7.5 | L'analyse du bilan et les engagements hors bilan..... | 45 |
| 7.5.1 | Le fonds de roulement et la trésorerie sont importants..... | 45 |
| 7.5.2 | L'encours de dette est très faible et nettement inférieur à la trésorerie | 45 |
| 7.5.3 | L'encours de dette est sain..... | 46 |
| 7.6 | La prospective financière | 46 |
| | ANNEXES | 50 |

SYNTHÈSE

La commune de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, qui appartient à la métropole de Lyon, est marquée par une progression démographique nécessitant l'ouverture d'une dizaine de classes d'ici 2026, ainsi que par une mixité sociale croissante grâce à la construction de logements sociaux respectant l'identité du village.

La gouvernance de la commune n'appelle pas d'observations de la chambre, à l'exception des frais de représentation alloués au maire, qui sont insuffisamment contrôlés.

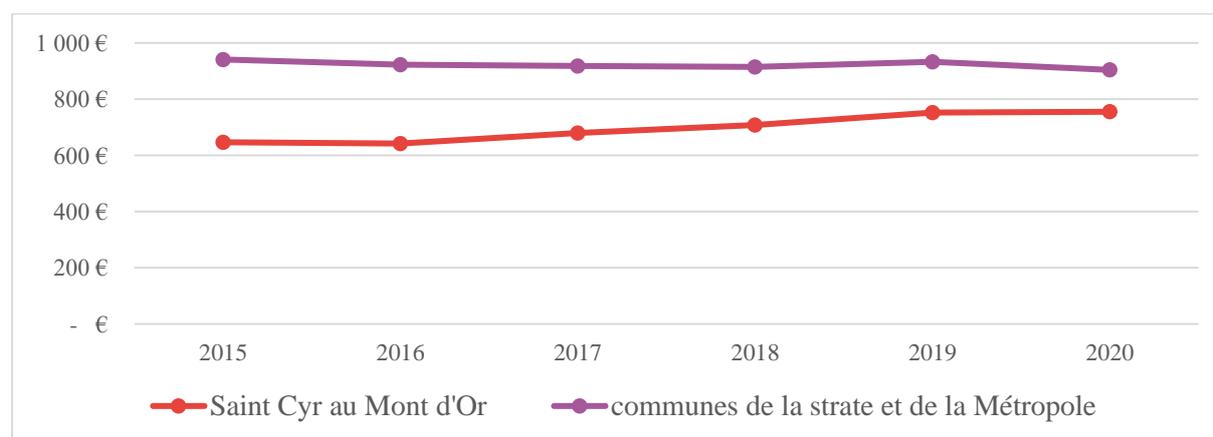
L'examen des procédures relatives aux marchés publics, du marché de construction de l'espace culturel, des subventions et des ressources humaines, fait apparaître une bonne organisation de la commune et le respect global de la réglementation.

La mise en œuvre d'un régime indemnitaire rénové, associé au recrutement de plusieurs agents responsables du déploiement de services nouveaux à la population, a entraîné une augmentation significative des charges de personnel (+ 34 % entre 2015 et 2020). Celle-ci reste cependant soutenable, compte tenu de la santé financière de la commune.

La commune a su affronter la crise sanitaire grâce à sa capacité à s'organiser, à anticiper et à réagir rapidement. La mobilisation de l'ensemble de ses agents a permis de maintenir les services publics essentiels, d'organiser les élections et d'accompagner les plus vulnérables.

L'information financière délivrée par la commune est conséquente, mais reste insuffisante au regard de la réglementation, en particulier pour le débat d'orientation budgétaire, qui devrait comprendre des prévisions pluriannuelles. Les prévisions budgétaires effectuées au budget primitif sont excessivement prudentes ce qui conduit à des écarts importants par rapport aux réalisations au compte administratif et donc à une mauvaise information des élus dans le processus de décision budgétaire. La fiabilité des comptes de la commune est correcte mais gagnerait à être améliorée, notamment par un meilleur rattachement des charges et des produits à l'exercice.

Dépenses réelles de fonctionnement en euros par habitant

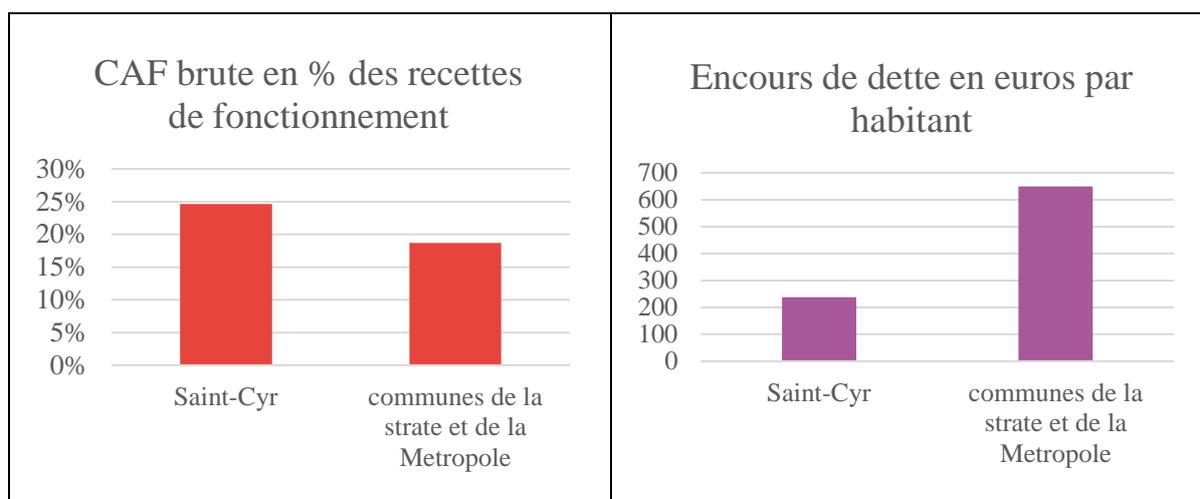


Source : data.ofgl.fr, données 2020, communes de la métropole Lyon comptant entre 5 000 et 10 000 habitants.

Le dynamisme des recettes et des dépenses de fonctionnement de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or sont est le reflet de la politique poursuivie par la commune qui mobilise ses bases fiscales dynamiques pour développer de nouveaux services publics et construire de nouveaux équipements culturels et sportifs. Cependant, le niveau des dépenses de fonctionnement par habitant reste nettement inférieur à la moyenne des communes comparables de la métropole.

La situation financière de la commune est très bonne fin 2020, ainsi qu'en attestent une capacité d'autofinancement¹ (CAF brute) représentant près de 25 % des recettes de fonctionnement, un autofinancement couvrant largement l'investissement sur la période 2015-2020 et une dette bien inférieure à la trésorerie accumulée.

CAF brute et encours de dette par habitant



Source : data.ofgl.fr, données 2020, communes de la métropole Lyon comptant entre 5 000 et 10 000 habitants.

Ces marges de manœuvre financières devraient permettre à la commune de poursuivre les investissements en cours et de financer la construction d'une dizaine de classes en recourant de façon modérée à l'emprunt. Toutefois, la municipalité devra veiller à contenir la progression de ses charges, afin de pouvoir faire face aux coûts de fonctionnement des nouveaux équipements scolaires et de garder une capacité d'autofinancement suffisante pour rembourser les emprunts nécessaires à leur construction.

¹ La capacité d'autofinancement brute (ou épargne brute) correspond à l'excédent des recettes réelles de fonctionnement sur les dépenses réelles de fonctionnement.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Mettre en place un règlement intérieur délibéré par le conseil municipal précisant la liste des dépenses concernées par les frais de représentation et fixant les justificatifs exigés pour attester de ces dépenses et de leur lien avec les fonctions de maire.

Recommandation n° 2 : Enrichir la partie prospective du débat d'orientation budgétaire, en y incluant une estimation du coût des principaux projets d'investissement sur les trois années à venir et des conséquences de ces projets sur la dette et la fiscalité.

Recommandation n° 3 : Renseigner de manière plus fiable l'ensemble des annexes au compte administratif, en particulier les informations statistiques, fiscales et financières et les annexes relatives aux emprunts garantis, aux concours attribués à des tiers et aux actions de formation des élus.

Recommandation n° 4 : Mettre en place une procédure permettant de rattacher systématiquement à l'exercice les charges et produits.

Recommandation n° 5 : Lorsque la commune est partie à un contentieux porté devant une juridiction, estimer le risque financier encouru et constituer la provision correspondante.

Recommandation n° 6 : Effectuer le rapprochement entre l'inventaire comptable et l'état de l'actif de façon à garantir leur fiabilité.

INTRODUCTION

Tableau 1 : Principales données organisationnelles et financières

| | | | |
|------------------------------------|-----------------|-----------------------------------|-----------|
| Population (2018) | 5 721 habitants | Effectifs | 63 agents |
| Recettes réelles de fonctionnement | 5,7 M€ | Recettes réelles d'investissement | 0,9 M€ |
| Dépenses réelles de fonctionnement | 4,3 M€ | Dépenses réelles d'investissement | 2,2 M€ |
| Dont charges de personnel | 2,0 M€ | | |

Sources : logiciel d'analyse financière des juridictions financières d'après les comptes de gestion 2020 (les atténuations de charges et produits sont déduites des charges et produits, investissements hors restes à réaliser et excédent de fonct. capitalisé.)

La commune de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or est située au nord de la ville de Lyon, dont elle est limitrophe. Elle se divise entre un territoire urbanisé à dominante pavillonnaire (75 % de maisons²) et un espace naturel qui se prolonge jusqu'au sommet du mont Thou ainsi qu'une zone militaire, faisant partie de la Base aérienne 942.

La commune compte 5 721 habitants³ et sa population a cru de 0,8 % par an entre 2013 et 2018 malgré un solde naturel négatif. Cette croissance est appelée à s'accélérer avec l'ouverture de plusieurs programmes de logements et l'arrivée de familles, nécessitant l'ouverture de nouvelles classes. Les effectifs scolarisés en maternelle ont déjà doublé entre 2015 et 2019.

Les retraités représentent 29,7 % de la population. Au sein de la population active de 15 à 64 ans, les cadres sont surreprésentés (42 % en 2018) et leur part progresse. Le nombre d'emplois dans la zone (2 366) est quasiment égal en 2018 au nombre d'actifs (2 447). L'emploi est concentré dans les services, notamment l'administration publique, l'enseignement, la santé, et l'action sociale⁴.

La population est nettement plus riche que la moyenne de la métropole de Lyon⁵. Toutefois, la mixité sociale progresse, car le taux de logements locatifs sociaux est passé de 4,37 % en 2002 à 9,12 % en 2014 puis à 14,72 % en 2019⁶ et poursuit sa croissance vers l'objectif de 25 % issu de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

Membre de la communauté urbaine de Lyon, puis commune du territoire de la Métropole de Lyon à compter de 2015, la ville de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or a transféré un grand nombre de compétences parmi lesquelles des services publics générant des flux financiers et reposant sur des actifs immobilisés importants (eau, assainissement, gestion des déchets, transports, voirie, aménagement urbain...). Le plan local d'urbanisme et de l'habitat relève également de la compétence de la Métropole.

Par ailleurs, la commune est membre du syndicat mixte Plaines Monts d'Or, qui regroupe 13 communes, le département et la métropole et vise à préserver et mettre en valeur les espaces naturels et agricoles des Monts d'Or, du syndicat rhodanien de développement du câble, du syndicat de gestion des énergies de la région lyonnaise (SIGERLY) et du syndicat intercommunal pour la construction et la gestion de la gendarmerie de Limonest.

² Source INSEE 2018 <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=COM-69191#figure-1-3> .

³ Population municipale INSEE 2018.

⁴ Source INSEE <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=COM-69191#figure-1-3> .

⁵ Le revenu disponible médian par unité de consommation s'élève à 38 120 € contre 22 480 € pour l'ensemble de la métropole de Lyon, la part des ménages imposés atteint 76 %, contre 57,1 % pour la métropole de Lyon et le taux de pauvreté se monte à 7 % contre 14,6 % au niveau national en 2018.

⁶ Source <https://www.ecologie.gouv.fr/sru/?ville=Saint-Cyr-au-Mont-d%27Or&code=69191> .

1 LA GOUVERNANCE

1.1 Le conseil municipal et ses délégations au maire

En application de l'article L. 2121-2 du CGCT, le conseil municipal de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, dont le nombre d'habitants est compris entre 5 000 et 9 999, comprend 29 conseillers municipaux. Le nombre d'adjoints fixé à huit pour chacun des deux mandats, est conforme au nombre maximum d'adjoints pouvant être nommés, défini à l'article L. 2122-2 du CGCT.

Le conseil municipal s'est réuni sept à neuf fois par an entre 2015 et 2020, soit bien au-delà de l'obligation de réunion trimestrielle fixée par l'article L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Seul le 2^{ème} trimestre 2020, marqué par le premier confinement du 17 mars au 11 mai 2020 et les premier et deuxième tours des élections municipales les 15 mars et 28 juin 2020, n'a pas donné lieu à la réunion du conseil municipal.

Le conseil municipal a délégué d'importants pouvoirs au maire par des délibérations des 15 avril 2014⁷ et 10 juillet 2020⁸. Conformément aux dispositions de l'article L. 2122-23 du CGCT, les deux maires successifs ont bien rendu compte de ces délégations, à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal, soit au moins une fois par trimestre.

1.2 Les délégations du maire à ses adjoints, à des membres du conseil municipal et à des agents de la collectivité

L'article L. 2122-18 du CGCT prévoit que le maire peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et, en l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints ou dès lors que ceux-ci sont déjà tous titulaires d'une délégation, à des membres du conseil municipal.

Les arrêtés de délégation aux adjoints et aux conseillers municipaux, pris au cours des deux mandats en examen, sont précis, portent sur des domaines distincts, ont été transmis au contrôle de légalité et n'appellent pas d'observation.

Des délégations de signature ont également été consenties à la directrice générale des services et aux responsables de services communaux, en application de l'article L. 2122-19 du CGCT. Par ailleurs, en application des articles R. 2122-8 et R. 2122-10, le maire a délégué à des agents communaux la légalisation de signature et une partie des fonctions exercées en tant qu'officier d'état-civil. De telles délégations ont été consenties tant pour le mandat 2014-2020 que pour le mandat 2020-2026.

⁷ Le conseil municipal a délégué au maire les pouvoirs prévus par les 1°, 2°, 4° à 11°, 13°, 16°, 17°, 20°, 23° et 24° de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Cette délégation a été étendue par des délibérations des 26 janvier 2016 et du 26 septembre 2017.

⁸ Le conseil municipal a délégué au maire les pouvoirs prévus par les 1° à 17°, 20°, 21°, 23°, 24°, 26° et 27° de l'article L. 2122-22 du CGCT.

1.3 Le règlement intérieur et les commissions municipales et extra-municipales

L'article L. 2121-22 du CGCT prévoit que le conseil municipal peut former des commissions chargées d'étudier les questions soumises au conseil. Les règlements intérieurs du conseil municipal de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or de septembre 2014, avril 2016 et décembre 2020 prévoient tous trois la création de deux commissions : urbanisme-habitat-cadre de vie et finances-budget-fiscalité. Ces règlements disposent que *« les commissions instruisent les affaires qui leur sont soumises et en particulier préparent les rapports relatifs aux projets de délibération intéressant leur secteur d'activité. »*.

L'article L. 2143-2 du CGCT dispose que *« Le conseil municipal peut créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal (...) Ces comités comprennent des personnes qui peuvent ne pas appartenir au conseil, notamment des représentants des associations locales. (...) Les comités peuvent être consultés par le maire sur toute question ou projet intéressant les services publics et équipements de proximité et entrant dans le domaine d'activité des associations membres du comité. Ils peuvent par ailleurs transmettre au maire toute proposition concernant tout problème d'intérêt communal pour lequel ils ont été institués. »*

Les règlements intérieurs du conseil municipal de septembre 2014, avril 2016 et décembre 2020 prévoient tous trois la création de comités consultatifs, nommés « commissions extra-municipales ». Le règlement intérieur adopté le 15 décembre 2020 institue 10 commissions extra-municipales, présidées par un conseiller municipal et dont le maire est membre de droit. Elles comportent chacune 10 à 14 membres, dont six à huit membres de la liste majoritaire, deux à trois membres des autres listes et deux à quatre membres de la société civile. Ces représentants de la société civile, choisis par les différents groupes du conseil municipal, y compris d'opposition, sont le plus souvent les premiers membres non élus des listes présentées lors des précédentes élections municipales.

La commune a produit de nombreux comptes rendus des commissions municipales et extra-municipales pour l'ensemble de la période, qui témoignent de l'existence de véritables discussions en commission.

1.4 Les indemnités accordées aux élus

Par une délibération du 10 juillet 2020, le conseil municipal a fixé le montant des indemnités du maire, des adjoints et d'un conseiller délégué à hauteur respectivement de 52,142 %, 20,57 % et 2,859 % du montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique. Les taux retenus pour le maire et les adjoints sont légèrement inférieurs aux taux maximaux prévus par les articles L. 2123-23 et L. 2123-24 du CGCT, soit 55 % et 22 %, afin de verser une indemnité à un conseiller délégué, ce qui est autorisé par le III de l'article L. 2123-24-1 de ce code.

1.5 L'indemnité de représentation accordée au Maire

Eu égard au principe de gratuité des fonctions énoncé à l'article L. 2123-17 du CGCT, le versement d'une somme à un élu municipal en raison de ses fonctions ne peut être opéré que sur le fondement d'une disposition législative expresse⁹.

L'article L. 2123-19 du CGCT dispose que « *le conseil municipal peut voter (...) des indemnités au maire pour frais de représentation.* » Le montant de ces indemnités ne peut excéder les frais auxquels elles correspondent, sous peine de constituer un traitement déguisé¹⁰.

La réponse ministérielle n° 54875, publiée au JO le 26 août 2014, précise que « *Le conseil municipal peut accorder cette indemnité afin de couvrir les dépenses engagées par le maire dans l'exercice de ses fonctions et dans l'intérêt de la commune. (...) Compte tenu du contrôle susceptible d'être exercé par le juge administratif et le juge des comptes, les maires concernés doivent conserver par devers eux toute pièce justificative des dépenses qui ont fondé le bénéfice de l'indemnité dite de représentation.* »

Par des délibérations des 9 avril 2014 et 10 juillet 2020, le conseil municipal de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or a octroyé aux maires successifs une indemnité de représentation, d'un montant forfaitaire annuel de 4 000 €, pour « *couvrir les dépenses supportées par le maire à l'occasion de l'exercice de ses fonctions : réceptions ou manifestations de toute nature qu'il organise ou auxquelles il participe, dans l'intérêt de la commune.* ». Les deux délibérations précisent que « *le montant forfaitaire de cette indemnité ne peut pas excéder la somme des dépenses auxquelles les frais correspondent.* ».

Les délibérations instituant l'indemnité pour frais de représentation ne précisaient pas en revanche les dépenses admissibles ni la nature des justificatifs permettant au conseil municipal de s'assurer que le montant forfaitaire de cette indemnité n'excédait pas la somme des frais de représentation engagés. La commune n'a effectué aucun suivi des frais de représentation engagés par les maires successifs.

L'ancien et l'actuel maires n'ont pas été en mesure de justifier, a posteriori, de l'utilisation de la majorité des frais de représentation versés. S'agissant des frais de déplacement qu'ils indiquent avoir exposés, ces derniers ne peuvent en outre être pris en charge par la commune qu'après production des justificatifs et selon les règles spécifiques afférents au remboursement de tels frais et non de manière forfaitaire par imputation sur les indemnités pour frais de représentation. La gestion imprudente des indemnités pour frais de représentation par les intéressés et les difficultés qu'ils ont rencontré à rendre compte a posteriori de leur utilisation les ont amenés à en reverser la part qui n'a pu recevoir de justification suffisamment étayée, telle qu'elle avait été évaluée au rapport d'observations provisoires de la chambre (cf. annexe n°1).

M. Grivel, ancien maire de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, qui avait perçu 22 000 euros du 1^{er} janvier 2015, début de la période contrôlée, au 3 juillet 2020, fin de son mandat, a ainsi remboursé une somme de 18 787 euros. M. Patrick Guillot, maire de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or depuis le 3 juillet 2020, qui avait perçu une somme de 2 000 euros au titre de l'année 2020, a remboursé une somme de 1 804 euros.

⁹ Conseil d'État, n° 279504 du 21 juillet 2006, B.

¹⁰ Conseil d'État, 17 mars 1939, Association de défense des contribuables de Dijon et 20 février 1942, Ligue des contribuables de Sevrans.

Recommandation n° 1 : Mettre en place un règlement intérieur délibéré par le conseil municipal précisant la liste des dépenses concernées par les frais de représentation et fixant les justificatifs exigés pour attester de ces dépenses et de leur lien avec les fonctions de maire

En réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, le maire a indiqué qu'il proposerait au conseil municipal d'adopter une délibération précisant mieux la nature des frais de représentation et prévoyant le versement de l'indemnité « *sur la base des frais réels au fur et à mesure de la présentation des éléments justificatifs* ».

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le conseil municipal est régulièrement composé et a délégué d'importants pouvoirs au maire. La mise en place de dix commissions extra-municipales en plus des commissions municipales a permis d'augmenter légèrement le nombre des personnes associées à la préparation des décisions communales. Si la gouvernance est dans l'ensemble régulière, la chambre relève que l'indemnité de représentation accordée au maire devrait être davantage encadrée par le conseil municipal et suivie afin d'assurer le cas échéant, le remboursement annuel des éventuelles sommes non utilisées par le maire pour ses frais de représentation.

2 LES RELATIONS AVEC LES ORGANISMES TIERS

2.1 Les subventions et participations

2.1.1 Répartition et évolution des subventions

La principale subvention est versée au centre communal d'action sociale et s'élève depuis 2016 à 90 000 € par an.

La commune verse également une contribution à l'association Sainte-Irénée des Chartreux pour la gestion de l'école Sainte-Blandine. Cette participation obligatoire correspond à un « forfait d'externat »¹¹ multiplié par le nombre d'élèves de la commune scolarisés dans cette école privée sous contrat.

L'article 11 de la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance a rendu obligatoire l'instruction pour chaque enfant dès l'âge de trois ans, au lieu de six ans précédemment. Une des

¹¹ Ce forfait d'externat est égal au montant des dépenses de fonctionnement matériel des classes des écoles publiques de la commune rapporté au nombre d'élèves de ces écoles.

conséquences de cette évolution législative a été de rendre obligatoire la participation des communes aux dépenses des écoles maternelles privées sous contrat à compter de l'année scolaire 2019-2020.

Pour la commune de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, cette loi se traduit par une augmentation de 28 631 € de la subvention versée à l'association Sainte-Irénée des Chartreux pour l'école Sainte-Blandine, soit environ 1 000 € par élève.

Tableau 2 : Montant des subventions versées aux personnes morales de droit privé¹²

| <i>en milliers d'euros</i> | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Alfa3A pour la micro-crèche | 13,2 | - | 16,7 | 50,0 | 50,0 | 51,0 |
| Association sportive intercommunale ASI | | 15,5 | 20,5 | 20,5 | 20,8 | 22,1 |
| Saint-Cyr Entraide | 8,5 | 11,0 | 11,0 | 12,0 | 12,0 | 12,0 |
| Harmonie | 9,2 | 9,0 | 9,5 | 9,5 | 10,5 | 10,5 |
| École buissonnière / UPEP | 6,0 | 6,0 | 6,0 | 6,0 | 7,0 | 7,0 |
| Art de l'enfance | 6,0 | 6,0 | 6,0 | 1,0 | 6,0 | 6,0 |
| Benvenuti et Benvenuti - Comité de Jumelage | 6,6 | 4,8 | 5,3 | 4,0 | 5,6 | 3,7 |
| Football club | 6,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 4,0 |
| Ouest Lyonnais Basket | 4,0 | 3,5 | 3,5 | 7,0 | 4,0 | 3,5 |
| Biennale d'art contemporain | | 10,0 | 10,0 | - | | |
| Variations culturelles | 4,5 | 4,5 | 1,0 | 10,0 | | |
| Autres associations | 37,1 | 38,0 | 45,4 | 39,4 | 43,0 | 43,5 |
| Total des subventions versées | 101,1 | 113,3 | 139,8 | 164,4 | 163,9 | 163,3 |
| Contribution à l'association Sainte-Irénée des Chartreux pour le forfait d'externat ¹³ | 41,4 | 39,3 | 27,6 | 26,4 | 30,9 | 49,9 |

Source : calcul CRC à partir données de la commune et du compte de gestion.

Le montant des subventions aux personnes morales de droit privé accordées par la commune (hors forfait d'externat) a connu une hausse entre 2015 et 2018, qui s'explique par l'augmentation de la subvention à la micro-crèche gérée par l'association Alfa3A¹⁴ et par la mise en place d'une subvention à l'association sportive intercommunale (ASI) Val-de-Saône-Monts-d'Or. Depuis 2018, le montant des subventions attribuées aux associations est stable.

Les principales subventions concernent l'enfance et l'éducation, le sport, la culture et la musique, ainsi que la solidarité. Le montant des subventions de fonctionnement versées par la commune à des personnes morales de droit privé s'élève à 29 € par habitant en 2019, soit nettement en dessous de la moyenne des communes comparables de la métropole de Lyon¹⁵, qui est de 66 € par habitant

¹² Ont été individualisées les associations ayant reçu plus de 20 000 € entre 2015 et 2020.

¹³ Imputé au compte 6574 de 2015 à 2019 et au compte 6558 en 2020.

¹⁴ L'association est subventionnée pour la micro-crèche Graine de soleil et est également titulaire d'un marché public pour la crèche municipale Flocon Papillon.

¹⁵ Sources data.ofgl.fr / Communes de 5000 à 10 000 habitants appartenant à la métropole de Lyon.

2.1.2 Contributions en nature

L'article 9-1¹⁶ de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 dispose que « *Constituent des subventions (...) les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives (...) justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires.* ». L'annexe 1 de la circulaire du 29 septembre 2015¹⁷ rappelle que les contributions en nature, le plus souvent effectuées à titre gratuit, ne sont cependant pas dépourvues de toute valeur et peuvent utilement faire l'objet d'une valorisation qui s'inscrit dans une démarche de transparence de l'utilisation des fonds publics.

La commune a signé avec plusieurs associations des conventions de mise à disposition à titre gratuit de ses locaux. Les frais d'eau et d'électricité de ces locaux sont supportés par la commune.

Ces conventions ne font apparaître aucune valorisation des concours en nature apportés aux associations, qui n'apparaissent pas davantage dans l'annexe budgétaire dédiée.

2.1.3 Conditions d'attribution des subventions par la commune

La commune n'a pas établi de règlement d'attribution des subventions. Les demandes de subvention sont étudiées en commission « associations » avant d'être inscrites à l'ordre du jour du conseil municipal. À titre d'exemple, en 2020, 57 demandes de subventions ont été reçues pour un montant total de 114 840 € et la commission a proposé le 17 janvier 2020 l'attribution de 90 440 €, avant que le conseil municipal attribue le 18 février 2020 des subventions à hauteur de 90 190 €.

La commune a conclu avec l'association Alfa3A des conventions successives définissant l'objet, le montant, les modalités de versement et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée pour la micro-crèche. Elle remplit ainsi l'obligation de conventionner lorsqu'une subvention dépasse le seuil de 23 000 €¹⁸. La commune a signé des conventions moins détaillées avec l'association sportive intercommunale, qui perçoit une somme légèrement inférieure à ce montant.

La commune a signé avec l'association Saint-Irénée-des-Chartreux des conventions définissant l'objet, les modalités de calcul et de versement de la contribution obligatoire prévue par la loi.

La commune dispose d'un dossier complet de demande de subvention, portant sur l'activité de l'association, son nombre de membres, le montant de leurs cotisations, et comportant pour chaque projet un budget prévisionnel en dépenses et en recettes et une description du projet. Doivent également être précisés le montant de la subvention sollicitée et/ou la nature du matériel dont le prêt est sollicité et/ou le nom de la salle dont la mise à disposition est demandée.

¹⁶ Article introduit par la loi n° 2014-856 du 30 juillet 2014.

¹⁷ Circulaire du premier ministre relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations.

¹⁸ Fixé par l'article 1^{er} du décret n°2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques.

2.2 Les prises de participations et garanties d'emprunts

La liste des établissements publics de coopération intercommunale et autres organismes dans lesquels la commune est adhérente ou partie prenante n'appelle pas d'observation. Elle ne révèle en particulier aucune prise de risque économique.

La collectivité n'a pas de contrat de concession de service public, affermage, délégation de service public ou partenariat public privé.

La commune a accordé sa garantie à neuf emprunts, dont le capital restant dû s'élève à 3,5 M€ au 1^{er} janvier 2021. L'annuité garantie est de 144 k€. Ces emprunts ont exclusivement été accordés pour des opérations de logement social et pour la construction d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) et sont indexés sur le taux du livret A. Les garanties accordées représentent ainsi un risque faible pour la commune.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le montant des subventions versées par la commune est stable depuis 2018. La commune dispose d'un dossier de subvention et signe des conventions d'objectif lorsque le montant de la subvention l'exige. Si la commune a mis en place des conventions de mise à disposition des locaux aux associations, ces conventions ne font apparaître aucune valorisation des concours en nature apportés aux associations.

3 LA COMMANDE PUBLIQUE

3.1 La structure de l'achat public communal

Sur la période 2015-2020, la commune a procédé à un volume d'achats de 6,1 M€, s'inscrivant dans des procédures allant de la simple fourniture de devis à la procédure d'appel d'offres ouvert.

Compte tenu de la taille de la commune, ses achats ne dépassent que rarement les seuils qui l'obligeraient à passer des marchés avec appels d'offres. Seuls les marchés de l'exploitation de la structure multi-accueil du jeune enfant (561 640 € en 2016) et le nettoyage des bâtiments communaux (76 442 € en 2019) ont fait l'objet d'un appel d'offres ouvert.

Dès lors, l'essentiel des marchés de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or est passé dans le cadre d'une procédure adaptée (marchés à procédure adaptée – MAPA). Celle-ci couvre 84 % des achats communaux : 5,1 M€ pour un volume global de 6,1 M€ entre 2015 et 2020.

3.2 La formalisation de l'achat public dans la commune

3.2.1 La commission d'appel d'offres

L'article 22 du code des marchés publics alors en vigueur, rappelé dans la délibération n° 2014-28 du 15 avril 2014 relative à la mise en place d'une commission d'appel d'offres, prévoit que cette commission se compose du maire et de cinq membres du conseil municipal élus en son sein à la représentation proportionnelle au plus fort reste. La délibération nomme ainsi cinq membres titulaires et cinq suppléants à la commission d'appel d'offres.

La délibération n° 2020-22 du 10 juillet 2020 relatives aux délégations accordées par le conseil municipal au maire prévoit qu'il est chargé de « (...) *prendre toute décision concernant la préparation, la passation, la conclusion, l'exécution et le règlement des marchés publics et accords-cadres et leurs marchés subséquents, ainsi que leurs avenants, quels qu'en soit l'objet, la nature, le mode de passation ou le montant lorsque les crédits nécessaires sont inscrits au budget* ». La délibération n° 2020-46 du 1^{er} septembre 2020 met en place la commission d'appel d'offres.

3.2.2 Le groupe de travail MAPA

L'essentiel de ses achats s'inscrivant dans le cadre d'une procédure adaptée, la commune a mis en place, sur le modèle de sa commission d'appel d'offres, un groupe de travail « MAPA », chargé d'émettre un avis sur les propositions faites par les entreprises dans le cadre des procédures adaptées. Son existence ne repose toutefois sur aucune délibération¹⁹.

La mise en place de la commission « MAPA » participe d'une transparence de l'achat public au sein de la commune. Les avis de cette commission sont documentés, font l'objet d'échanges au cours de ses réunions, et sont retracés dans un compte-rendu systématique. La représentation de l'ensemble des groupes municipaux dans cette commission contribue à des avis collégiaux.

3.3 Le marché de construction de l'espace culturel

La construction d'un espace culturel a été l'un des principaux projets de la commune au cours du mandat. La procédure retenue pour cette consultation est un marché public passé sous la forme d'une procédure adaptée en vertu de l'article 27 du décret n°2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

Le nombre élevé d'entreprises ayant répondu à cette consultation, qui portait sur neuf lots, témoigne de l'existence d'une réelle concurrence.

Après présentation de l'analyse des offres par la maîtrise d'œuvre, le groupe de travail « MAPA » a approuvé à l'unanimité l'engagement des négociations avec les candidats ayant obtenu les trois meilleures notes pour l'ensemble des lots.

¹⁹ Le seul document justifiant la création de ce groupe de travail est un diaporama, faisant office de compte rendu de la commission « finances, budget, fiscalité » du 7 septembre 2020.

À l'issue des négociations et des travaux, le coût total de l'espace culturel ressort à 2 090 591 € TTC. Le coût net s'établit à 1 227 452,24 €, compte tenu des subventions perçues ²⁰.

Tableau 3 : Coût total de l'espace culturel

| | en € HT | en € TTC |
|-------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Études et raccordements | 252 750,39 € | 303 809,27 € |
| Travaux | 1 336 694,88 € | 1 593 777,99 € |
| Mobilier | 160 837,01 € | 193 004,41 € |
| Total opération | 1 751 282,28 € | 2 090 591,67 € |

L'examen du marché n'a pas fait apparaître d'irrégularités.

4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

4.1 Les effectifs de la commune

4.1.1 La progression des effectifs

L'effectif municipal progresse de 15 %, soit neuf agents, entre 2015 et 2020. Ont notamment été créés à partir de 2015 des postes de collaborateur de cabinet, de policier municipal, d'ATSEM, d'assistant au service technique et urbanisme ou encore d'agent polyvalent bâtiments et espaces verts, pour répondre au développement des services proposés à la population.

Tableau 4 : Évolution des effectifs employés par la collectivité (nombre d'agents)

| Statut | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Non-titulaires | 24 | 24 | 24 | 32 | 26 | 23 |
| Titulaires | 30 | 31 | 32 | 35 | 35 | 40 |
| Total général | 54 | 55 | 56 | 67 | 61 | 63 |

Source : données de la paye produites par la commune.

La commune dispose d'une vision prospective des emplois à créer dans les cinq années à venir. Elle a formalisé un tableau prévisionnel des recrutements à envisager sur la période 2021-2026, pour répondre :

- aux besoins de remplacement des agents quittant la commune (retraites notamment) ;

²⁰ 343 941 € au titre du FCTVA ; 450 000 € de la DRAC pour le bâtiment ; 66 171 € de la DRAC pour le mobilier ; 5 000 € de la DRAC pour le fonds ; 10 000 € au titre de la réserve parlementaire du sénateur de la circonscription.

- au développement de certains services publics : recrutements d'ATSEM liés à l'ouverture d'une 10^{ème} classe à la rentrée 2021, réflexion concernant le recrutement d'un agent pour le CCAS ou encore le recrutement d'un agent de bibliothèque supplémentaire ;
- à la création de nouvelles missions ou de nouveaux services : le recrutement d'un chargé de mission « développement durable » en contrat d'apprentissage, ou d'un directeur « extra-scolaire » par exemple.

Ce plan de recrutements s'accompagne d'une évaluation financière.

4.1.2 L'effet des recrutements récents sur le glissement-vieillesse-technicité

Le glissement-vieillesse-technicité caractérise la progression des rémunérations des agents du fait de leur avancement d'échelon (effet vieillesse) d'une part, et de leur avancement de grade (effet technicité) d'autre part. L'ancienneté des agents dans la fonction publique est alors le principal facteur explicatif de l'évolution de leur rémunération, à effectif et régime indemnitaire constant.

Tableau 5 : Âge moyen des agents

| Statut | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Non-titulaire | 39 | 41 | 42 | 40 | 40 | 37 |
| Stagiaire | 29 | 30 | 33 | 34 | 37 | 43 |
| Titulaire | 41 | 41 | 42 | 42 | 42 | 42 |
| Moyenne générale | 39 | 40 | 41 | 41 | 41 | 40 |

Source : données de la paye produites par la commune, retraitement CRC

Alors que la tendance généralement observée dans les collectivités locales est un vieillissement des effectifs, la commune de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or se distingue par un maintien de l'âge moyen de ses agents sur la période sous revue, voire par un rajeunissement des effectifs de non-titulaires. Cette évolution s'explique par les recrutements effectués entre 2016 et 2019, pour répondre au développement des missions de la commune : les agents nouvellement recrutés sont en moyenne plus jeunes que les agents en place. Le départ en retraite de plusieurs agents a également contribué à diminuer l'âge moyen.

Le glissement-vieillesse-technicité n'a donc pas eu d'effet sur l'évolution des charges de personnel sur la période récente. Lorsque l'effectif sera stabilisé, cet effet entraînera une progression annuelle moyenne des charges de personnel d'environ 2 %²¹, soit une augmentation moyenne de la masse salariale de 25 000 € environ. 17 % des agents atteindront l'âge minimum de départ à la retraite dans les dix ans à venir, ce qui permettra, par effet de noria, à la commune de desserrer les contraintes du glissement-vieillesse-technicité.

4.1.3 Le recours à des agents non-titulaires

Les emplois permanents dans les collectivités locales doivent être créés par une délibération spécifique, et sont, par principe, pourvus par des agents statutaires (stagiaires ou titulaires).

L'organe délibérant peut néanmoins introduire une clause permettant, dans le cas où le poste ne peut être pourvu par un fonctionnaire, faute de candidats répondant aux attentes de la collectivité, l'exercice des

²¹ Source : rapport annuel sur les dépenses de personnel - 2019, ministère de la fonction publique.

fonctions par un agent contractuel de droit public à certaines conditions. Une procédure de recrutement, énoncée par le décret n° 2019-1414 du 19 décembre 2019, doit être respectée pour recruter un contractuel sur emploi permanent.

Les emplois non-permanents doivent également être autorisés par l'organe délibérant, la délibération devant préciser, outre les crédits nécessaires, le motif juridique permettant leur recrutement, parmi ceux prévus par l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Tableau 6 : Nombre de contrats d'agents non-titulaires signés annuellement, selon leurs motifs

| Références loi n° 84-53 | Motif | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Total général |
|-------------------------|--|------|------|------|------|------|------|---------------|
| Art 3. I-1 | Accroissement temporaire d'activité | 4 | 1 | 3 | 4 | 1 | | 13 |
| Art 3. I-2 | Accroissement saisonnier d'activité | 7 | | | | | | 7 |
| Art. 3-1. | Remplacement d'un titulaire indisponible | 10 | 22 | 11 | 5 | 6 | 1 | 55 |
| Art. 3-2. | Vacance temporaire d'emploi | 2 | 6 | 3 | 3 | 3 | 2 | 19 |
| Art. 3-3. 1 | Absence de cadre d'emplois susceptible d'assurer les fonctions correspondantes | 8 | 9 | 9 | 7 | 9 | 12 | 54 |
| Art 3-3. 2 | Emploi de toutes catégories lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté | | | | | 1 | | 1 |

Source : Ville de Saint-Cyr

Précision méthodologique : un même agent peut signer successivement plusieurs contrats, éventuellement pour des motifs différents (par exemple, au titre des articles 3. I-1, puis 3-2 ou 3-3. 2 de la loi du 26 janvier 1984).

La consultation de plusieurs dossiers d'agents non-titulaires n'a pas fait apparaître d'irrégularités en matière de recrutement. Seul le recrutement du responsable de l'espace culturel aurait pu s'inscrire dans un cadre irrégulier²². Le poste a été pourvu en mars 2021, par une candidate fonctionnaire titulaire, en mutation. Mais ce n'est que parce que la commune n'a pas trouvé un candidat non-titulaire, que le recrutement du responsable de l'espace culturel a été régulier.

²² La délibération n° 2019-34 du 14 mai 2019 crée un poste de responsable de l'espace culturel, qui « *appartiendra à la catégorie B et sera ouvert à tous les grades du cadre d'emploi des assistants de conservation du patrimoine et des bibliothèques (filière culturelle) et du cadre d'emploi des rédacteurs (filière administrative)* ».

La délibération n° 2019-58 du 24 septembre 2019 rappelle les principes retenus dans la délibération n° 2019-34 (temps de travail, cadre d'emploi) mais ajoute qu' « *il avait été précisé lors de cette délibération que malgré le caractère permanent du poste la commune recruterait un contractuel de droit public* ». Cette précision avait en réalité seulement été apportée au cours des débats, comme en témoigne le procès-verbal de séance du 14 mai 2019. La délibération du 24 septembre 2019 indique ensuite qu' « *après analyse des candidatures et des entretiens réalisés aucun candidat occupant le statut de contractuel n'est à ce jour susceptible de tenir le poste proposé.* » et il est proposé « *d'ouvrir ce poste aux candidats ayant un statut de fonctionnaire en parallèle des contractuels afin de pourvoir le poste* ».

4.2 Le passage au régime indemnitaire tenant compte des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel

4.2.1 La mise en place progressive du nouveau régime indemnitaire

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a créé un régime indemnitaire tenant compte des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), applicable aux différents corps de l'État, auxquels des cadres d'emplois territoriaux sont assimilés. La mise en place du RIFSEEP est exclusive de toutes autres primes et indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir, à l'exception de celles énumérées par l'arrêté du 27 août 2015 pris en application de l'article 5 du décret précité du 20 mai 2014. À titre dérogatoire, certaines primes peuvent ainsi continuer à être servies, telles que l'indemnité compensant le travail de nuit, du dimanche ou des jours fériés, les astreintes, le dépassement régulier du cycle de travail.

Après la parution du décret n° 2020-182 du 29 février 2020 prévoyant que le RIFSEEP peut être appliqué à l'ensemble des cadres d'emplois de la FPT (à l'exception des assistants et professeurs d'enseignement artistiques et de la filière police municipale), le conseil municipal a étendu en 2020 ce régime aux derniers cadres d'emplois de la collectivité éligibles, achevant un mouvement de mise en place entamé en 2016.

Dès lors, et comme le précise la délibération n° 2020-74 du 15 décembre 2020 relative à la mise en place du RIFSEEP pour les agents de la filière technique, « à partir du 1^{er} janvier 2021, (le RIFSEEP) se substituera à l'ensemble des régimes indemnitaires de la collectivité créés dans les délibérations précédentes pour les dispositions relatives au régime indemnitaire concernant les cadres d'emploi éligibles au RIFSEEP ».

4.2.2 La substitution du RIFSEEP aux régimes indemnitaires antérieurs

L'ensemble des primes existantes disparaît progressivement au profit du seul RIFSEEP, à l'exception :

- de celles applicables aux cadres d'emplois des professeurs d'enseignement artistique et des assistants d'enseignement artistiques, dont le régime indemnitaire est aligné sur celui des professeurs certifiés de l'Éducation nationale ;
- de celles applicables à la filière police, faute de texte permettant d'appliquer le RIFSEEP aux policiers municipaux. Cette filière bénéficie à Saint-Cyr-au-Mont-d'Or du régime indemnitaire prévu par la délibération 2016-82 du 29 novembre 2016.

Les données relatives au RIFSEEP du cadre d'emploi des ingénieurs ne figurent pas dans le tableau suivant, les données 2021 de la paye n'étant pas encore disponible à ce jour.

Tableau 7 : Substitution du RIFSEEP aux indemnités antérieures, pour les catégories éligibles

| Indemnités (en €) | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| IAT | 54 353 | 56 814 | 6 536 | 5 211 | 5 670 | 6 827 |
| IEM | 27 971 | 29 686 | 314 | | | |
| RIFSEEP | | | 178 857 | 214 243 | 227 852 | 260 917 |
| Indemnité de responsabilité emploi de direction | | | | | 6 006 | 6 006 |
| ISS | 11 168 | 6 823 | 11 280 | 14 116 | 16 503 | 16 503 |
| Prime de responsabilité | 5 514 | 5 618 | 5 345 | 5 963 | | |
| PSR techniques | 2 971 | 3 135 | 4 425 | 4 242 | 1 875 | 3 675 |
| Prime Mairie | 48 810 | 49 681 | 4 195 | 2 721 | 2 800 | 2 120 |
| IFTS | 41 218 | 43 544 | 629 | | | |
| Total général | 192 004 | 195 301 | 211 582 | 246 497 | 260 705 | 296 047 |

Source : données de la paye produites par la commune, retraitement CRC, en euros

Le dispositif du RIFSEEP se compose de deux éléments :

- l'indemnité de fonctions de sujétions et d'expertise (IFSE), part principale versée mensuellement, liée au poste de l'agent et à son expérience professionnelle ;
- le complément indemnitaire annuel (CIA) dont le versement annuel reconnaît l'engagement professionnel de l'agent et sa manière de servir.

Tableau 8 : Décomposition du RIFSEEP entre IFSE et CIA (€)

| Composante | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| CIA | 23 508 | 25 848 | 27 866 | 31 745 |
| IFSE | 155 349 | 188 395 | 199 986 | 229 172 |
| Enveloppe RIFSEEP | 178 857 | 214 243 | 227 852 | 260 917 |

Source : données de la paye produites par la commune, retraitement CRC

La détermination du montant d'IFSE prend donc en considération le niveau de responsabilité, le niveau d'expertise (compétences spécifiques et développées), l'exercice de fonctions d'encadrement, le niveau de technicité (compétences complexes), l'expérience professionnelle, ainsi que le niveau de sujétions particulières (contraintes liées à l'emploi).

Dans la commune de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, selon les catégories statutaires des agents concernés, le montant du CIA varie de un à quatre (l'agent le mieux indemnisé à ce titre perçoit quatre fois le montant de l'agent le moins bien indemnisé), hors éventuels montants nuls qui n'apparaissent pas dans les données de la paye. Cette pratique traduit une volonté de prendre en compte l'engagement professionnel et la manière de servir des agents.

4.2.3 Les conséquences financières du passage au RIFSEEP

Les délibérations organisant le passage au RIFSEEP des différentes catégories de personnels prévoient systématiquement le maintien à titre individuel du montant indemnitaire perçu par chaque agent, conformément à l'article 6 du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.

Ce maintien à titre individuel se traduirait par la mise en place d'une indemnité différentielle. Or l'analyse des données de la paye sur la période sous revue ne fait apparaître aucun versement au titre d'une quelconque indemnité différentielle. Aucun agent n'a donc vu sa situation indemnitaire se détériorer en passant au RIFSEEP.

Les régimes indemnitaires individuels ont en fait été alignés vers le haut.

Cette tendance haussière est d'autant plus marquée que, pour mettre en œuvre davantage de services à la population, la commune a recruté plusieurs agents de catégories A et B, dont les compétences, sujétions et expérience professionnelle justifient un régime indemnitaire adapté et plus élevé que la moyenne.

La mise en œuvre d'un régime indemnitaire rénové, associé au recrutement de plusieurs agents responsables du déploiement de services nouveaux à la population, a entraîné une augmentation significative des charges de personnel. Celle-ci reste cependant soutenable, compte tenu de la santé financière de la commune.

4.3 Le cas particulier de la filière police

La filière police ne s'inscrit pas dans le cadre du RIFSEEP, en l'absence de corps de référence dans la fonction publique d'État. Dès lors, les trois agents concernés bénéficient d'un régime indemnitaire particulier. Le tableau ci-dessous reprend les primes attribuées aux agents de la police municipale.

Tableau 9 : Indemnités versées aux agents de la filière police (€)

| Indemnités | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Avantages en nature | 8066 | 8 077 | 5 156 | 5 145 | 5 260 | 5 314 |
| Heures supplémentaires | 1 437 | 3 674 | 3 779 | 1 418 | 1 304 | 2 077 |
| IAT | | | 4 540 | 5 211 | 5 670 | 6 827 |
| Indemnité de fonction police | 7 161 | 7 170 | 7 974 | 10 827 | 12 460 | 12 855 |
| NBI | | | 515 | 562 | 562 | 562 |
| Prime Mairie | 4 100 | 4 100 | | | | |
| Total général | 20 764 | 23 021 | 21 964 | 23 163 | 25 256 | 27 635 |

Source : données de la paye produites par la commune, retraitement CRC

Le régime indemnitaire des agents de police municipaux est essentiellement composé de l'indemnité de fonction de police.

L'analyse des données de la paye révèle un montant significatif d'avantage en nature « logement », au bénéfice de deux agents du service. Par délibération n° 2016-24 du 22 mars 2016, le conseil municipal a inclus les policiers municipaux dans la liste des emplois ouvrant droit à l'attribution d'un logement de fonction pour nécessité absolue de service.

Aux termes de l'article 21 de la loi du 28 novembre 1990²³ : « Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué gratuitement ou moyennant une redevance par la collectivité ou

²³ Loi n° 90-1067, en vigueur du 1er janvier 2016 au 1er mars 2022.

l'établissement public concerné, en raison notamment des contraintes liées à l'exercice de ces emplois. (...) ». Il appartient aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, en ce qui concerne l'appréciation des contraintes justifiant l'attribution d'un logement de fonction, de distinguer celles qui, parce qu'elles appellent de la part de l'agent une présence pouvant être regardée comme constante, justifient que ce logement soit attribué gratuitement, de celles qui rendent seulement utile, au regard des exigences du service, la fourniture dudit logement, qui, alors, doit être assortie du paiement par l'intéressé d'une redevance²⁴. Les cours administratives d'appel de Versailles et Lyon ont jugé que les policiers municipaux ont vocation à exercer leurs missions sur l'ensemble du territoire communal et non sur un site déterminé où leur présence permanente serait requise.

Dès lors, si l'occupation par des agents de police municipale de logements dans les locaux communaux peut présenter un intérêt pour la bonne marche du service, leurs missions ne justifient pas l'attribution gratuite de logement par nécessité absolue de service.

La commune a toutefois précisé que cette situation « *exceptionnelle et historique (n'avait) pas vocation à se renouveler à l'avenir* ».

4.4 La mise en place d'une prime Covid exceptionnelle

Par délibération du 10 juillet 2020, la commune a mis en place une prime pour les agents qui ont été soumis à des sujétions exceptionnelles pour assurer la continuité des services publics dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

Cette prime est attribuée « *aux agents qui, à la demande de la collectivité, ont réalisé une mission de service public en présentiel sur le terrain durant la période de confinement précitée* », sur la base de 40 € par journée de travail présentiel. Or le décret n° 2020-570 du 14 mai 2020 conditionne cette prime « *à un surcroît significatif de travail, en présentiel ou en télétravail ou assimilé, en raison des sujétions exceptionnelles auxquels (les agents) ont été soumis pour assurer la continuité du fonctionnement des services* ».

Le seul fait de travailler en présentiel durant la période de confinement ne suffit pas, aux termes du décret, à percevoir une prime, dès lors que l'agent n'a pas été soumis à un « *surcroît significatif de travail* ». Il aurait donc été nécessaire de préciser les emplois ayant effectivement subi un surcroît de travail pendant la période de confinement, en télétravail ou en présentiel, et de leur réserver le versement de la prime.

²⁴ CAA de Versailles, N°03VE01525 du 13/10/2005 et CAA de Lyon, 16LY04256 du 20/02/018.

5 LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE

5.1 La gouvernance pendant la crise sanitaire

L'État a pris de nombreuses mesures d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid 19, en particulier la mise en place de trois confinements, du 17 mars au 11 mai 2020, du 30 octobre au 15 décembre 2020 et du 3 avril au 3 mai 2021.

La commune de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, qui compte 636 habitants de plus de 75 ans (11,4 % de la population²⁵ contre 9,5 % au niveau national²⁶) et un EHPAD, était particulièrement exposée à la crise sanitaire.

5.2 La collectivité face à la crise

La commune a agi dès les premiers signes de crise sanitaire : commande de gel hydroalcoolique le 24 février 2020, réunion de l'équipe de direction le 26 février, pose d'une affiche sur les précautions sanitaires dans les services municipaux le 27 février, distribution de solutions hydroalcooliques le 28. L'affiche nationale sera utilisée à compter du 2 mars. Un guide pratique interne sur le coronavirus a été diffusé aux agents le 9 mars.

La collectivité s'est ensuite trouvée face à deux difficultés : d'une part gérer matériellement la crise et, d'autre part, appliquer les nombreux textes générés par l'urgence.

Sur le plan matériel, la commune a fait face seule. L'aide de l'État s'est limitée au départ à la fourniture de gel hydroalcoolique²⁷. La métropole a fourni du gel pour le second tour des élections municipales, le 28 juin 2020.

La commune a envoyé ses agents faire la tournée des supermarchés et distributeurs pour trouver suffisamment de masques et de gel hydroalcoolique afin d'organiser les élections et le fonctionnement des services. En dehors des produits sensibles (masques, gel, gants...), aucune difficulté d'approvisionnement n'a été relevée.

Le maire a choisi de fournir aux enseignants des masques et visières afin qu'ils ne soient pas moins bien équipés que les agents de la commune.

Sur le plan réglementaire, la commune devait prendre connaissance et analyser les nombreux textes susceptibles de s'appliquer à elle et répondre aux questions des citoyens. Les circulaires d'application étaient diffusées par la préfecture au moins un jour après l'entrée en vigueur des textes, ce qui, vu l'urgence, rendait leur application délicate pour la commune. Le délai de réponse de la préfecture aux questions de la commune, parfois de quinze jours, n'était pas toujours compatible avec la gestion de la crise. Les médias ont été sa principale source d'information durant le premier confinement.

²⁵ Source plan communal de sauvegarde.

²⁶ Source INSEE https://www.insee.fr/fr/statistiques/2381474#figure1_radio2_.

²⁷ Cinq flacons de 300 ml pour organiser les élections maintenues le 15 mars 2020 dans les cinq bureaux de vote de la commune, comptant 4 500 électeurs, puis davantage de flacons et des masques pour le second tour ; pour les élections régionales, fourniture d'autotests et accès prioritaire à la vaccination.

5.2.1 Une gouvernance plus resserrée

En raison de la tenue des élections le 15 mars 2020, la commune avait, prudemment, voté son budget le 18 février 2020 afin de pouvoir continuer à fonctionner²⁸. Dans ces conditions, l'absence de réunion du conseil municipal entre le 18 février et le 3 juillet 2020 n'a pas entravé l'action des services communaux.

La crise a imposé la mise entre parenthèses de la démarche participative promue par les deux maires en exercice sur la période, et la mise en place d'une cellule de crise, regroupant dans un premier temps le maire, l'adjoint à la sécurité, le collaborateur de cabinet, la DGS et la police municipale, puis après les élections, le maire, trois adjoints, le collaborateur de cabinet, la DGS et le responsable des moyens généraux.

Une référente COVID 19 a été nommée le 11 mai 2020. Elle est chargée du respect du protocole sanitaire, de la mise en œuvre des mesures de précaution et de l'approvisionnement suffisant en fournitures (gel, masques, équipements de protection individuelle...).

5.2.2 La crise a permis à la commune de mieux se préparer à la gestion de l'urgence

La commune a mis en place un plan de continuité d'activité à compter du 18 mars 2020 et l'a mis à jour les 27 mars, 3 avril, 14 avril, 22 avril et 1^{er} mai 2021. Ce document organise notamment la présence physique des agents, les permanences téléphoniques, l'accueil physique, les astreintes d'état civil, les tournées des bâtiments, de distribution d'aide alimentaire et les rondes de la police municipale. Un plan de reprise d'activité a été déployé le 11 mai 2020.

La commune a utilisé le retour d'expérience de la pandémie pour mettre à jour son plan communal de sauvegarde en août 2020.

5.3 Les services aux usagers et la crise sanitaire : des missions transformées

5.3.1 Le maintien du service public

La commune a dû organiser les élections, notamment le premier tour des élections municipales le 15 mars 2020.

Elle a maintenu durant le premier confinement un accueil téléphonique tous les matins et un accueil physique en mairie, réservé aux urgences et accessible après appel téléphonique.

À compter du 28 mars 2020, des astreintes d'état civil ont été mises en place le week-end et les jours fériés afin de pouvoir constater les décès. Ces astreintes ont été régularisées par une délibération du 10 juillet 2020.

²⁸ Elle avait toutefois prévu le vote par le nouveau conseil municipal des dépenses d'investissement importantes, en particulier le mobilier de l'espace culturel.

Le service d'instruction mutualisé des autorisations d'urbanisme a continué à assurer ses missions grâce au recours au téléphone et à la visioconférence, en se concentrant sur les urgences durant le premier confinement.

5.3.2 Le développement d'actions pour répondre à la crise.

La commune a mis en place dès le premier confinement un service de garde pour les enfants fréquentant la crèche et les écoles et dont les parents étaient considérés comme personnel prioritaire. Ce service a été assuré à l'aide d'agents municipaux, dont un agent recruté à temps plein pour trois semaines.

Pour accompagner la reprise de l'école, la commune a acheté des bureaux individuels afin d'assurer le respect de distances minimales entre les élèves.

Les services techniques ont épaulé l'association Saint-Cyr Entraide en participant à la distribution de denrées destinées aux plus démunis. Ces services ont également assuré la livraison des courses, notamment alimentaires, pour les personnes vulnérables inscrites sur la liste pandémie. La commune appelait deux fois par semaine les personnes inscrites sur cette liste pour s'assurer de leur bonne santé.

Deux masques par habitant ont été distribués entre le 7 et le 18 mai 2020 par la commune. La région a également fourni deux masques par habitant, qui ont été distribués entre le 21 et le 28 mai.

La commune a diffusé des communiqués de presse les 25 et 28 mars 2020 pour informer la population, et produit des supports de communication appelant les habitants à acheter chez les commerçants de la ville.

Elle a organisé la réouverture des marchés et a informé les clients par des affiches.

Pour accompagner la réouverture des magasins et bar-restaurants, la commune a mis en place une exonération de redevance des terrasses pour l'année 2020 par une délibération du 8 décembre 2020. Elle a doublé les terrasses autorisées et a accordé plus largement des autorisations d'occuper le domaine public à certains commerçants.

Enfin, au premier semestre 2021, la commune a proposé d'accompagner les personnes âgées vers les centres de vaccination (Lyon, Neuville-sur-Saône...).

5.4 L'instauration du télétravail

Seuls treize postes de travail sur une soixantaine ont été compatibles avec le télétravail durant le premier confinement. La commune avait initialement prévu de mettre en place le télétravail en 2020 et inscrit à son budget les crédits nécessaires à l'achat de matériel. Elle a ainsi pu rapidement acquérir l'équipement ad hoc. Le déploiement de la fibre optique a été accéléré pour relier les bâtiments communaux et trois licences professionnelles de visioconférence ont été acquises.

Des difficultés ont été rencontrées par certains agents lors de la phase de télétravail intégrale durant le premier confinement, en raison de bandes passantes insuffisantes, d'absence d'espace de travail à leur domicile ou de la fermeture des écoles. Un mélange de travail sur place et à distance a ensuite été mis en place.

La commune a instauré le retour en présentiel dès le 9 juin 2021 afin d'éviter une perte de repères et un isolement de certains agents. Elle envisage la mise en place du télétravail au cours du premier semestre 2022, les négociations avec les représentants du personnel ayant débuté à l'occasion du comité technique du 14 décembre 2021, conformément à l'accord relatif à la mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique.

5.5 Les conséquences financières de la crise sanitaire

5.5.1 Des dépenses réorientées et en légère baisse

Des dépenses supplémentaires ont dû être engagées en 2020 à hauteur de 59 k€ pour acheter des masques, du gel, des produits désinfectants, des vêtements de travail. Les frais de nettoyage des locaux ont dépassé la prévision budgétaire de 37 k€. La prime COVID a généré un surcoût de 21 k€.

Toutefois, une économie de 66 k€ a été réalisée sur l'alimentation, les fêtes et cérémonies et les publications. Les contrats de prestation de service ont permis d'économiser 107 k€, dont 80 k€ en raison de l'arrêt de la restauration scolaire pendant le premier confinement. L'entretien des terrains et bâtiments a dégagé une économie de 47 k€. L'interruption des navettes de transport a permis d'économiser 18 k€.

Au total, les économies estimées (environ 240 k€), ont été supérieures aux surcoûts (environ 120 k€). En 2021, les économies sont plus limitées en l'absence de fermeture des services municipaux ou de fermeture longue des écoles. A contrario, l'augmentation des dépenses est estimée par la commune à 30 k€ par rapport à 2020.

La commune n'a pas utilisé le mécanisme d'étalement des charges liées à la crise sanitaire²⁹.

5.5.2 Des recettes tarifaires à la baisse.

En 2020, les redevances et droits des services périscolaires et d'enseignement³⁰ ont baissé de 141 k€ (- 31 %), alors qu'elles progressaient les années précédentes (+ 6,7 % par an).

A moyen terme, la crise n'aura pas d'effet significatif sur les recettes de la commune. En particulier, les droits de mutation, qui constituent une recette particulièrement volatile, ont connu une forte hausse en 2020 et aucune baisse n'est attendue en 2021.

²⁹ Le mécanisme dérogatoire mis en place par la *Circulaire du 24 août 2020 sur le traitement budgétaire et comptable des dépenses des collectivités territoriales, des groupements et de leurs établissements publics liés à la gestion de la crise sanitaire du Covid 19* permettait aux collectivités locales d'étaler la charge budgétaire liée aux dépenses exceptionnelles de 2020 sur une durée pouvant aller jusqu'à cinq ans.

³⁰ Compte 7067.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La capacité de la commune à s'organiser, à anticiper et à réagir rapidement grâce à des chaînes hiérarchiques courtes et efficaces lui a permis de faire face à la crise.

Grâce à la mobilisation de l'ensemble des agents, volontaires, et malgré des moyens humains limités et la quasi absence d'aide extérieure, la commune de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or a pu maintenir les services publics essentiels et accompagner les plus vulnérables.

L'impact financier de la crise en 2020 a été limité à 120 k€ de dépenses en moins et 141 k€ de recettes en moins, et a été transitoire.

6 L'INFORMATION FINANCIÈRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

6.1 La qualité de l'information financière

6.1.1 Le débat d'orientation budgétaire

L'article L. 2312-1 du CGCT prévoit que le conseil municipal tienne un débat d'orientation budgétaire (DOB), dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget. Les conseillers municipaux doivent être destinataires, préalablement à ce débat, d'une note explicative de synthèse comportant des éléments d'analyse prospective relatifs aux principaux investissements projetés, au niveau d'endettement et au niveau de la fiscalité locale.³¹

À l'exception de l'année 2015, pour laquelle la commune a tenu son débat d'orientation budgétaire deux jours trop tôt, ce débat s'est toujours tenu dans le délai légal.

Si le DOB 2015 manquait d'éléments prospectifs chiffrés, en particulier sur les dépenses d'investissement, les notes explicatives de synthèse des DOB 2016 à 2019 remplissent les obligations réglementaires et se livrent à une analyse financière rétrospective et comparative, à une analyse des conséquences de la loi de finances initiale sur la commune, puis à une analyse prospective pluriannuelle détaillée qui individualise les principaux projets d'investissement de la commune. Malgré son faible poids, la dette fait l'objet d'une analyse complète.

En 2020 et 2021, l'analyse financière reste fournie, mais la prospective financière, contrairement à celles réalisées lors des DOB 2016 à 2019, se limite à l'année en cours³², ce qui ne peut suffire à satisfaire les obligations réglementaires : comporter des éléments d'analyse prospective relatifs aux principaux investissements projetés, au niveau d'endettement et au niveau de la fiscalité locale. Interrogée sur ce

³¹ Article L. 2121-12 du CGCT.

³² Par exemple 2020 pour le DOB 2020, qui a lieu le 28 janvier 2020.

point, la commune a indiqué, d'une part, que l'équipe municipale sortante n'avait pas souhaité faire de prévisions au-delà de l'échéance du mandat municipal lors du DOB 2020 et, d'autre part, que les projets d'investissement étant encore en cours de définition ou d'étude, l'actuelle municipalité n'avait pas souhaité faire de prévision à l'aveugle lors du DOB 2021.

En réponse au rapport d'observations provisoires, la commune a, d'une part, indiqué avoir consenti des efforts pour se doter d'un service financier efficace, en procédant à une réorganisation du service et à un renforcement de ses moyens humains et, d'autre part, souligné l'absence de visibilité lors des DOB 2020 et 2021.

Recommandation n° 2 : Enrichir la partie prospective du débat d'orientation budgétaire, en y incluant une estimation du coût des principaux projets d'investissement sur les trois années à venir et des conséquences de ces projets sur la dette et la fiscalité

6.1.2 La publicité des informations financières

Selon les dispositions de l'article L. 2313-1 du CGCT, la présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux. Le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du DOB de l'exercice, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif doivent être mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil municipal des délibérations auxquelles ils se rapportent.

Ces documents n'étaient pas présents sur le site internet municipal. La commune a pris conscience de cette obligation lors de l'entretien du 28 juin 2021 et a, dès le 30 juin 2021, mis en ligne ces éléments pour le compte administratif (CA) 2020 et pour les DOB et budget primitif (BP) 2021.

6.1.3 Les informations renseignées au sein des annexes budgétaires

La commune produit (à une exception près au BP 2015) l'ensemble des annexes réglementaires prévues par les articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT. Toutefois, certaines de ces annexes comportent des erreurs ou omissions ou ne sont pas renseignées³³.

³³ Les informations statistiques et fiscales comportent des incohérences et des problèmes d'ordre de grandeur qui rendent impossible la comparaison. Si une amélioration a été constatée au BP 2020 et au CA 2019, ces informations statistiques, fiscales et financières doivent encore être fiabilisées.

L'annexe sur l'état de la dette comporte des erreurs sur la colonne « possibilité de remboursement anticipé ». En outre, au CA 2017, l'annuité de la dette inclut à tort le remboursement anticipé du capital d'un emprunt avant souscription d'un autre emprunt de même montant dans le cadre d'une opération de refinancement de la dette.

L'état des emprunts garantis ne mentionne aucun des emprunts garantis par la commune aux CA 2015 à 2020 et aux BP 2015 à 2021.

Le tableau récapitulatif des actions de formation des élus est complété pour la première fois au CA 2020.

La liste des concours attribués à des tiers doit distinguer, d'une part, les subventions à des personnes morales de droit privé et à des personnes morales de droit public, et, d'autre part, les subventions et les prestations en nature.

Recommandation n° 3 : Renseigner de manière plus fiable l'ensemble des annexes au compte administratif, en particulier les informations statistiques, fiscales et financières et les annexes relatives aux emprunts garantis, aux concours attribués à des tiers et aux actions de formation des élus

6.2 La gestion budgétaire

6.2.1 La structure du budget et le calendrier budgétaire

La commune applique l'instruction budgétaire et comptable M14. Elle ne dispose pas de budget annexe et ne recourt pas aux autorisations de programme ni aux autorisations d'engagement. La commune ne dispose pas de règlement financier. Le budget est voté par nature.

A compter de 2016, le budget primitif est voté en février ou mars, en même temps que le compte administratif de l'année précédente. La commune peut ainsi reprendre et affecter le résultat N-1 dès le budget primitif.

6.2.2 La qualité des prévisions budgétaires

Tableau 10 : Taux d'exécution des dépenses et des recettes inscrites au budget primitif (y compris restes à réaliser)

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Taux moyen |
|------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------|
| Recettes réelles de fonctionnement | 110 % | 103 % | 112 % | 102 % | 106 % | 105 % | 106 % |
| Dépenses réelles de fonctionnement | 99 % | 89 % | 92 % | 92 % | 94 % | 92 % | 93 % |
| Recettes réelles d'investissement | 82 % | 46 % | 124 % | 207 % | 105 % | 101 % | 111 % |
| Dépenses réelles d'investissement | 82 % | 15 % | 32 % | 46 % | 52 % | 36 % | 44 % |

Source : comptes administratifs

Le taux de réalisation des recettes réelles de fonctionnement inscrites au BP dépasse régulièrement les 105 % et le taux de réalisation des dépenses réelles de fonctionnement est inférieur à 95 % depuis 2016. Le taux moyen de réalisation des dépenses réelles d'investissement est particulièrement faible (44 %) même en prenant en compte les restes à réaliser (RAR) et traduit des prévisions trop volontaristes sur le rythme de réalisation des dépenses d'investissement. Lors du conseil municipal du 18 février 2020, consacré au vote du budget, l'adjoint aux finances a d'ailleurs indiqué qu'il tenait à « *rappeler la procédure budgétaire qui consiste à majorer les dépenses et diminuer les recettes* ».

De 2015 à 2019 la commune a renseigné la seule partie concernant les personnes morales de droit privé. Cette omission est corrigée au CA 2020. La commune a aussi omis de mentionner les prestations en nature.

Enfin, au sein même des subventions aux personnes morales de droit privé, des écarts importants existent entre les montants attribués mentionnés dans l'annexe et les montants versés dans l'année. L'annexe ne mentionne notamment pas en 2016, 2018 et 2019 les subventions versées à l'association sportive intercommunale, ni, en 2018 et 2019, celles versées à l'association Alfa3A. Le forfait d'externat versée à l'association Sainte-Irénée des Chartreux est mentionnée en 2015 et 2017 mais non en 2016, 2018 et 2019.

Interrogée, la commune a indiqué avoir une approche très prudentielle sur les recettes, s'agissant des droits de mutation (budgétisés à hauteur du montant moyen des cinq dernières années malgré leur croissance) et s'agissant de la dynamique physique des bases des taxes foncières et d'habitation (prévue à hauteur de 0,5 % alors que celle-ci se situe en moyenne à 1,8 %). La commune précise que le faible taux de réalisation des dépenses de fonctionnement s'explique par ses moyens humains limités, qui n'ont pas permis la réalisation de l'ensemble de l'entretien des bâtiments communaux et des études prévues, par les difficultés de recrutement et par le coût des navettes bien inférieur aux prévisions du SYTRAL. Les projets d'investissement ont pris du retard en raison des moyens humains limités de la commune et de la crise sanitaire.

La conséquence est que le budget primitif représente la plupart des années une image très déformée du compte administratif finalement réalisé. Ainsi, la capacité d'autofinancement (CAF) brute prévue au BP 2020 à hauteur de 627 k€³⁴ a finalement été réalisée à hauteur de 1 408 k€ au CA 2020.

De la même façon, le faible taux de réalisation en investissement conduit à un résultat d'investissement très éloigné de la prévision. Dès lors, les excédents de fonctionnement, qui ont normalement vocation à financer le besoin de financement des investissements, sont reportés pour l'essentiel en section de fonctionnement et ont tendance à augmenter. Le résultat reporté en section de fonctionnement est ainsi passé de 3,6 M€ au BS 2015 à 5,9 M€ au BP 2021³⁵.

La prudence extrême des prévisions budgétaires en fonctionnement et le volontarisme affiché en section d'investissement génèrent donc une prévision budgétaire trop éloignée de la réalité lors du vote du budget primitif en début d'année. La chambre invite la commune à procéder à des prévisions budgétaires plus réalistes à l'avenir, afin d'assurer la sincérité du budget voté.

6.3 L'organisation des services comptables et financiers

La fonction financière mobilise trois agents et 1,8 ETP.

La commune a signé avec le comptable public une convention portant sur le recouvrement des produits locaux le 7 décembre 2017 puis une convention en vue de la fiabilisation des bases de la fiscalité locale le 22 mai 2019, faisant suite à un audit des bases fiscales réalisé par un consultant pour le compte de la commune en juillet 2017.

L'indice de qualité des comptes locaux, attribué par la direction générale des finances publiques (DGFIP) aux comptes de la commune de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or varie entre 16,8 et 18,2 entre 2015 et 2019 et atteint en 2019 un niveau (18,2) supérieur à la moyenne des communes comparables³⁶ (17,2).

La commune a procédé à la dématérialisation des données de paye en 2012. Dès 2014, ses titres et mandats ont été dématérialisés puis l'ensemble des pièces justificatives a été dématérialisé à compter de 2016 : factures de recettes et de dépenses, pièces contractuelles et d'exécution de marchés, délibérations et décisions.

³⁴ Hors résultat reporté.

³⁵ Le résultat de clôture de l'exercice 2020, qui s'élevait à 6,043 M€ a été affecté à hauteur de seulement 166 k€ pour financer la section d'investissement et le solde, soit 5,9 M€, a été reporté en section de fonctionnement.

³⁶ Strate de 5000 à 10 000 habitants. <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/indicateur-de-pilotage-comptable>.

Le délai global moyen de paiement de la commune est nettement inférieur aux 30 jours réglementaires³⁷ sur l'ensemble de la période 2015-2020.

6.4 La fiabilité des comptes

6.4.1 Le rattachement des charges et des produits à l'exercice

Tableau 11 : Rattachement des charges et produits à l'exercice de 2015 à 2020

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Charges à caractère général rattachées en k€ | 19 | 12 | 17 | 75 | 46 | 16 |
| Charges à caractère général en k€ (011) | 1 646 | 1 686 | 1 684 | 1 743 | 1 889 | 1 797 |
| Charges rattachées en % des charges à caractère général | 1,1 % | 0,7 % | 1,0 % | 4,3 % | 2,4 % | 0,9 % |
| Charges rattachées en jours de dépenses (011) | 4,1 | 2,6 | 3,7 | 15,7 | 8,8 | 3,3 |
| Total des produits rattachés en k€ | 15 | 0 | 32 | 0 | 0 | 0 |
| Produits de gestion en k€ | 4 894 | 4 742 | 5 300 | 5 132 | 5 515 | 5 699 |
| Produits rattachés en % des produits de gestion | 0,3 % | 0,0 % | 0,6 % | 0,0 % | 0,0 % | 0,0 % |

Source : comptes administratifs

Une procédure de rattachement des produits et des charges à l'exercice doit être mise en place, l'instruction comptable M14 prévoyant un aménagement seulement lorsque les charges et produits non rattachés ne sont pas susceptibles d'avoir une incidence significative sur le résultat de l'exercice. Sont à rattacher à l'exercice les charges ayant donné lieu à service fait au 31 décembre, lorsque la facture correspondante n'est pas encore parvenue. En recettes, sont rattachés les produits correspondant aux droits acquis au 31 décembre pour lesquels un titre de recette n'a pas encore été émis.

La commune procède au rattachement des charges et des produits à l'exercice. Le rattachement concerne pour l'essentiel les charges à caractère général et représente selon les années de 3 à 16 jours de dépenses.

Toutefois, un contrôle des dépenses comptabilisées au début des exercices 2018 et 2019 a fait apparaître que certaines dépenses, dont la liste figure en annexe, n'ont pas fait l'objet d'un rattachement aux comptes administratifs 2017 et 2018 alors même que le service avait été fait au cours de ces exercices et que le montant de ces dépenses était significatif³⁸.

Interrogée, la commune a indiqué avoir identifié ces anomalies et s'être engagée dans une démarche progressive de régularisation afin de rattacher l'ensemble des charges à l'exercice.

Recommandation n° 4 : Mettre en place une procédure permettant de rattacher systématiquement à l'exercice les charges et produits

³⁷ L'article R. 2192-10 du code de la commande publique fixe à 30 jours le délai de paiement.

³⁸ Les charges identifiées par la chambre comme n'ayant pas été rattachées aux exercices 2017 et 2018 s'élèvent respectivement à 9 773 € et 38 806 €.

6.4.2 Les restes à réaliser

Les restes à réaliser en investissement correspondent, d'une part, aux dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice, et d'autre part, aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recette.

Conformément à l'article 4 de l'arrêté du 26 avril 1996³⁹ relatif à la comptabilité d'engagement des communes, l'état des dépenses engagées non mandatées est joint aux comptes administratifs. Ces restes à réaliser représentent une part significative des dépenses d'investissement.

Tableau 12 : Restes à réaliser

| <i>En milliers d'euros</i> | CA 2015 | CA 2016 | CA 2017 ⁴⁰ | CA 2018 | CA 2019 | CA 2020 |
|---|---------|---------|-----------------------|---------|---------|---------|
| Dépenses réelles d'investissement réalisées (A) | 757 | 748 | 1 146 | 2 497 | 2 687 | 2 166 |
| RAR dépenses d'investissement (B) | 167 | 261 | 1 326 | 1 562 | 1 897 | 670 |
| Part des RAR dans les dépenses d'investissement totales (A)+(B) | 18 % | 26 % | 54 % | 38 % | 41 % | 24 % |
| RAR recettes d'investissement | 45 | - | 58 | 781 | 784 | 298 |

Source : comptes administratifs

Une vérification de la sincérité des restes à réaliser au CA 2019 a porté sur l'intégralité des restes constatés en recettes réelles d'investissement et sur les restes à réaliser d'un montant supérieur à 10 000 € en dépenses réelles d'investissement. Les erreurs constatées portent sur 1 % du montant de cet échantillon et ne sont ni significatives, ni de nature à affecter la sincérité des comptes administratifs de la commune.

6.4.3 Les provisions

Les dispositions combinées des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT prescrivent aux communes de provisionner les risques financiers encourus dans les cas suivants : contentieux porté devant une juridiction, procédure collective ouverte au sein d'un organisme envers lequel la collectivité a contracté un engagement financier, créance détenue sur un tiers présente un risque d'irrecouvrabilité en dépit des diligences du comptable public ou si la commune a conclu des emprunts structurés. En dehors de ces cas, la commune peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré.

La commune de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or n'a constitué aucune provision pour dépréciation des immobilisations ou pour risques et charges entre 2015 et 2020 et aucune provision n'apparaît à son bilan.

Les profils de risque des emprunts contractés par la commune ne nécessitent pas la constitution d'une provision. La constitution d'une provision pour risque d'irrecouvrabilité n'apparaît pas davantage nécessaire eu égard aux montants des créances litigieuses comptabilisées.

En revanche, la commune a fait face à un contentieux indemnitaire nécessitant la constitution d'une provision.

³⁹ Pris pour application de l'article L. 2342-2 du CGCT.

⁴⁰ Hors refinancement de dette.

En effet, par une requête du 11 février 2011, un habitant a demandé au tribunal administratif de Lyon la condamnation de la commune à une indemnité de 651 500 € en réparation du préjudice subi (construction d'une extension ayant dû être ensuite démolie) du fait de la délivrance d'un permis de construire illégal (le plan local d'urbanisme de la métropole ayant été annulé postérieurement à la délivrance de ce permis). Eu égard à l'enjeu financier de ce contentieux, à l'existence d'un préjudice facilement identifiable et à l'annulation du permis litigieux dès 2005, qui ne laissait pas de doute sur son illégalité, il appartenait à la commune d'évaluer le risque financier constitué par ce contentieux et de constituer dès 2011 une provision pour y faire face.

La commune a été condamnée par un jugement du tribunal administratif de Lyon du 11 décembre 2014 à verser une indemnité de 114 529 € (garantie aux deux tiers par la communauté urbaine de Lyon) en réparation de ce préjudice. Elle a fait appel, a demandé le sursis à exécution de la décision du tribunal et n'a donc pas versé le montant de sa condamnation en attendant la décision de la cour administrative d'appel⁴¹, rendue le 5 janvier 2016. La commune a voté lors du BS 2015 une somme de 116 000 € pour faire face à la condamnation du tribunal administratif puis ces crédits, non consommés, ont été annulés en fin d'année⁴². Cependant même après sa condamnation par le tribunal administratif, et dans l'attente de la décision d'appel, la commune n'a pas constitué de provision.

Recommandation n° 5 : Lorsque la commune est partie à un contentieux porté devant une juridiction, la chambre lui recommande d'estimer le risque financier encouru et de constituer la provision correspondante

6.4.4 L'actif immobilisé

Les immobilisations comprennent tous les biens et valeurs destinés à rester durablement sous la même forme dans le patrimoine de la collectivité.

6.4.4.1 La cohérence du recensement des immobilisations doit être assurée

Selon l'instruction budgétaire et comptable M14, la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. L'ordonnateur est chargé 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. À ce titre, le comptable 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 correspondre.

Tableau 13 : Valeur nette comptable des immobilisations

| <i>En M€</i> | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|----------------------|------|------|------|------|------|------|
| Inventaire comptable | 11,5 | 11,9 | 12,6 | 14,8 | 17,0 | 18,7 |
| État de l'actif | 31,3 | 31,7 | 32,5 | 34,6 | 36,8 | 38,5 |

Source : inventaire comptable et état de l'actif

⁴¹ Par un jugement 15LY00782 du 5 janvier 2016 (audience du 24 novembre 2015), la Cour administrative d'appel de Lyon a porté cette indemnité à un montant de 318 020 €, garantie à 80 % par la métropole de Lyon.

⁴² La commune a procédé au mandement de la somme mise à sa charge par la CAA (67572,87 €) le 24/02/2016.

D'importantes divergences apparaissent entre l'inventaire comptable tenu par la commune et l'état de l'actif tenu par le comptable public pour les exercices 2015 à 2020.

En réponse au rapport d'observations provisoires, la commune a indiqué que les divergences constatées étaient dues à un problème de moyens et qu'elle poursuivrait la politique de développement de son service financier pour assurer la cohérence du recensement des immobilisations.

Recommandation n° 6 : Effectuer le rapprochement entre l'inventaire comptable et l'état de l'actif de façon à garantir leur fiabilité

6.4.4.2 Le transfert des immobilisations votées au compte d'imputation définitive

Lorsque des travaux sont en cours, les dépenses correspondantes sont imputées au compte 23 et ne donnent pas lieu immédiatement à amortissement lorsque l'immobilisation est amortissable. A compter de l'achèvement des travaux, le bien doit être transféré au compte d'imputation définitive (21) ce qui permet en outre de commencer, le cas échéant, son amortissement⁴³.

La commune de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or a procédé à des transferts d'immobilisation en cours vers le compte d'imputation définitif en 2017, 2018 et 2019, conformément à la réglementation, mais n'a pratiqué aucun transfert en 2015, 2016 et 2020.

Si les principales opérations encore présentes au compte 23 à l'état de l'actif au 31 décembre 2020 correspondent bien à des travaux en cours (notamment : espace culturel, maison de la nature, restauration du chemin occidental de l'ermitage), l'absence de tout mouvement de transfert du compte 23 au compte 21 au cours de l'année 2020 révèle un défaut de suivi régulier. A titre d'exemple, le pôle sportif est achevé et a été mis en service en décembre 2019 mais figure encore au compte 23 à hauteur de 1,767 M€ au 31 décembre 2020.

La chambre invite donc la commune à procéder systématiquement au transfert au compte 21 des travaux dès leur achèvement.

6.4.5 Quelques erreurs d'imputation comptable

Une facture d'achat de produits pharmaceutiques pour l'école a été imputée par erreur au compte 6574 « subvention de fonctionnement aux associations et aux autres personnes morales de droit privé. ».

La commune a bénéficié entre 2017 et 2020 du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) pour des dépenses d'entretien des années 2016 à 2019⁴⁴. Elle a imputé l'ensemble de la recette correspondant au FCTVA au compte 10222 de la section d'investissement, alors que la part du FCTVA correspondant à des dépenses d'entretien devait être imputée au compte 744 de la section de fonctionnement.

⁴³ Les immobilisations amortissables selon la réglementation, inscrites aux comptes d'imputation définitives figurant au bilan de Saint-Cyr au Mont d'Or, sont amorties selon la durée minimale de la fourchette prévue par une délibération du conseil municipal, conformément aux dispositions réglementaires.

⁴⁴ L'article 34 la loi n° 215-1785 du 29 décembre 2015 puis l'article 80 la loi n° 215-1785 du 28 décembre 2019 ont modifié l'article L. 1615-1 du CGCT pour élargir le bénéfice du FCTVA aux « dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie payées à compter du 1^{er} janvier 2016 » et aux « dépenses d'entretien des réseaux payées à compter du 1^{er} janvier 2020. ».

Des paiements à l'association Rhône Insertion Environnement (Brigades vertes) ont été imputés à tort en 2017, 2018 et 2019 au compte 65733 « subvention de fonctionnement à des personnes publiques / département », alors, d'une part, que cette association est une personne privée, et, d'autre part, que les pièces jointes en 2017, 2018 et 2019 pour justifier la dépense sont des devis, des bons de commandes et des factures d'entretien d'espaces verts émis par cette association, sans qu'aucune délibération attribuant une subvention ne figure parmi les pièces justificatives.

Interrogée, la commune a indiqué, d'une part que cette erreur résultait du fait que les paiements pour l'action des brigades vertes étaient versés au département puis à la métropole jusqu'en 2016 et, d'autre part, que l'imputation comptable avait été rectifiée en 2021 à la demande du comptable public.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune respecte la plupart de ses obligations, notamment la tenue d'un débat d'orientation budgétaire, le rattachement (partiel) des charges et des produits à l'exercice, la constatation de restes à réaliser ou encore l'amortissement des immobilisations.

Elle se distingue également par un délai global de paiement très satisfaisant.

Toutefois, des marges de progrès subsistent. Il appartient notamment à la commune d'enrichir son débat d'orientation budgétaire de prévisions pluriannuelles, de mieux renseigner les annexes budgétaires, de rattacher systématiquement les charges et les produits à l'exercice, de constituer des provisions lorsque c'est nécessaire et d'assurer la concordance entre l'inventaire comptable et l'état de l'actif tenu par le comptable public.

7 LA SITUATION FINANCIÈRE

La méthodologie utilisée pour l'analyse financière s'appuie sur le logiciel des juridictions financières, qui retranche les atténuations de charges des dépenses et les atténuations de produits des recettes afin de présenter des soldes nets.

Le présent rapport utilise un échantillon de comparaison constitué des communes de la métropole de Lyon dont la population est comprise entre 5 000 et 10 000 habitants ⁴⁵.

⁴⁵ Outre Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, cet échantillon regroupe les communes suivantes : Champagne-au-Mont-d'Or, Charbonnières-les-Bains, Dardilly, Fontaines-sur-Saône, Grigny, Irigny, La Mulatière, Neuville-sur-Saône, Saint-Didier-au-Mont-d'Or, Saint-Genis-les-Ollières, Vernaison, Feyzin, Genay, Jonage et Sathonay-Camp.

7.1 La formation de l'autofinancement

Tableau 14 : La formation de l'autofinancement

| <i>en milliers d'euros</i> | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | <i>Var. annuelle moyenne</i> |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------------------------------|
| Ressources fiscales propres (nettes des restitutions) | 4 046 | 4 025 | 4 550 | 4 401 | 4 752 | 4 995 | 4,3 % |
| + Fiscalité reversée | - 616 | - 629 | - 641 | - 639 | - 623 | - 618 | 0,1 % |
| = Fiscalité totale (nette) | 3 430 | 3 397 | 3 909 | 3 762 | 4 129 | 4 376 | 5,0 % |
| + Ressources d'exploitation | 547 | 563 | 560 | 608 | 626 | 493 | - 2,0 % |
| + Ressources institutionnelles (dotations et participations) | 917 | 783 | 831 | 762 | 759 | 829 | - 2,0 % |
| + Production immobilisée, travaux en régie | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| = Produits de gestion (A) | 4 894 | 4 742 | 5 300 | 5 132 | 5 515 | 5 699 | 3,1 % |
| Charges à caractère général | 1 646 | 1 686 | 1 684 | 1 743 | 1 889 | 1 797 | 1,8 % |
| + Charges de personnel | 1 462 | 1 493 | 1 582 | 1 737 | 1 837 | 1 956 | 6,0 % |
| + Subventions de fonctionnement | 249 | 244 | 261 | 288 | 292 | 265 | 1,2 % |
| + Autres charges de gestion | 231 | 177 | 187 | 206 | 226 | 268 | 3,0 % |
| = Charges de gestion (B) | 3 588 | 3 600 | 3 715 | 3 973 | 4 243 | 4 285 | 3,6 % |
| Excédent brut de fonctionnement (A-B) | 1 306 | 1 142 | 1 585 | 1 159 | 1 271 | 1 414 | 1,6 % |
| <i>en % des produits de gestion</i> | 26,7 % | 24,1 % | 29,9 % | 22,6 % | 23,1 % | 24,8 % | |
| +/- Résultat financier | - 43 | - 40 | - 130 | - 27 | - 26 | - 24 | - 11,1 % |
| +/- Autres produits et charges excep. réels | -9 | 2 | 3 | 3 | 2 | 19 | |
| = CAF brute | 1 254 | 1 104 | 1 457 | 1 136 | 1 247 | 1 409 | 2,4 % |
| <i>en % des produits de gestion</i> | 25,6 % | 23,3 % | 27,5 % | 22,1 % | 22,6 % | 24,7 % | |

Source : logiciel d'analyse financière des juridictions financières d'après les comptes de gestion

Les produits de gestion de la commune de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or ont connu une progression soutenue entre 2015 et 2020 (+ 3,1 % en moyenne annuelle), grâce notamment à la hausse des bases fiscales et des droits de mutation à titre onéreux⁴⁶. Les charges de gestion ont progressé à un rythme également soutenu (+ 3,6 %), en raison d'une augmentation des charges à caractère général et d'une croissance rapide des dépenses de personnel.

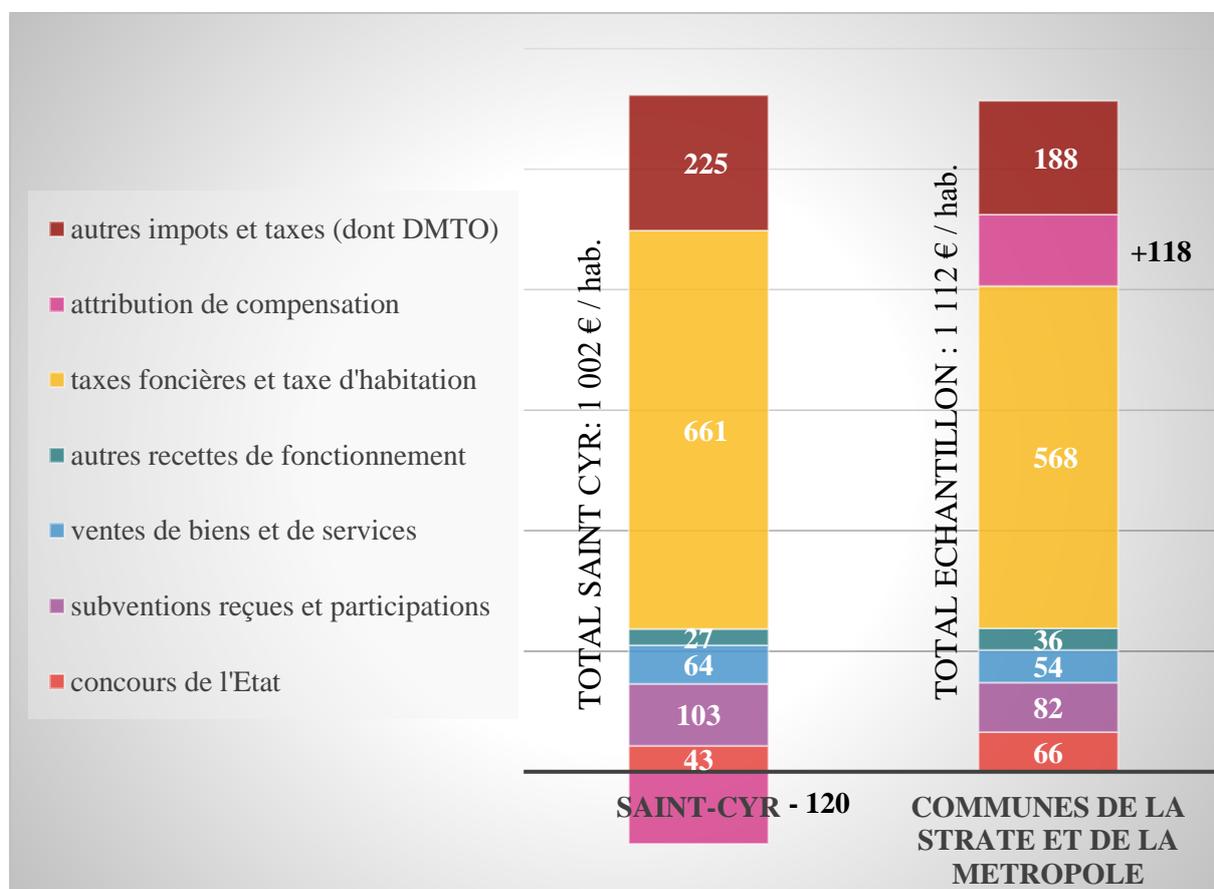
La CAF brute⁴⁷ représente près de 25 % des produits de fonctionnement en 2020, soit un niveau particulièrement élevé et relativement stable depuis 2015. La commune dispose ainsi d'une forte capacité à autofinancer ses investissements.

⁴⁶ L'essentiel de ces droits, appelés communément « frais de notaire », revient aux communes et départements.

⁴⁷ La capacité d'autofinancement brute (ou épargne brute) est égale aux recettes réelles de fonctionnement moins les dépenses réelles de fonctionnement. Elle correspond également à la somme de l'excédent brut de fonctionnement, du résultat financier et du résultat exceptionnel. Cette épargne brute sert à autofinancer l'investissement de la collectivité.

7.2 Les produits de gestion

Graphique 1 : Produits de gestion 2020 (en euros par habitant)



Les recettes réelles de fonctionnement perçues par la commune (1 002 €/habitant) sont inférieures de 110 € à celles perçus par les communes de 5 000 à 10 000 habitants de la métropole de Lyon (1 112 €/habitant).

La commune, historiquement peu dotée en fiscalité économique, verse en effet une attribution de compensation de 120 € par habitant à la métropole pour compenser les charges supérieures à la fiscalité qu'elle lui a transférées, alors que les autres communes de même taille de la métropole, qui ont transféré davantage de fiscalité économique que de charges au grand Lyon, reçoivent en moyenne une attribution de compensation de 118 € par habitant⁴⁸.

Les recettes fiscales, nettes des reversements à la métropole, de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or sont inférieures de 108 € par habitant à celles des communes comparables, alors même que le produit des autres impôts et taxes (notamment les droits de mutation) est supérieur de 36 € et celui des taxes foncières et de la taxe d'habitation supérieur de 93 € (malgré des taux d'imposition moins élevés).

⁴⁸ C'est par exemple le cas des communes de Feyzin, Irigny et Neuville-sur-Saône, qui perçoivent des attributions de compensation s'élevant respectivement à 886 €, 483 € et 351 € par habitant.

Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, plus riche fiscalement que les communes de même taille de la métropole de Lyon, dispose ainsi, paradoxalement, de moins de ressources fiscales une fois prises en compte les attributions de compensation⁴⁹.

7.2.1 La fiscalité : des bases fiscales élevées et des taux inférieurs à la moyenne

Tableau 15 : Bases, taux et produits fiscaux TH et TFB

| Année 2020 | Saint-Cyr-au-Mont-d'Or | Commune de la métropole de 5000 à 10 000 hab. | Écart |
|-------------------------------|------------------------|---|--------|
| Base TH en € par habitant | 2 555 € | 1 726 € | + 48 % |
| Base TFB en € par habitant | 1 875 € | 1 658 € | + 13 % |
| Taux TH | 14 % | 16 % | - 12 % |
| Taux TFB | 16 % | 18 % | - 14 % |
| Produit TH en € par habitant | 358 € | 269 € | + 33 % |
| Produit TFB en € par habitant | 296 € | 296 € | 0 % |

Source : data.ofgl.fr

Saint-Cyr-au-Mont-d'Or possède des bases fiscales de taxe d'habitation (TH) et de taxe foncière (TFB) sur les propriétés bâties supérieures à celles des communes comparables, qui lui permettent de pratiquer des taux inférieurs à la moyenne et une politique d'abattement généreuse⁵⁰ tout en obtenant des produits fiscaux supérieur de 33 % pour la taxe d'habitation et équivalent pour la taxe foncière.

Le produit des taxes foncières et d'habitation a progressé de 17,5 % entre 2015 et 2020, contre + 13,7 % pour les communes de la strate de la métropole. Cette progression régulière (+ 3,3 % par an), s'explique, malgré l'absence de hausse des taux depuis 2011, par :

- des bases dynamiques ;
- la majoration de la cotisation de taxe d'habitation due au titre des logements meublés non affectés à l'habitation principale, instaurée au niveau de 20 % à compter de 2015⁵¹ et portée à 40 % par une délibération du 26 septembre 2017 ;
- la diminution de l'abattement à la base pour la taxe d'habitation, ramené de 10 % à 5 % par une délibération du 26 septembre 2017, dans un contexte d'annonce de la suppression de cette taxe pour 80 % des ménages ;
- la suppression par une délibération du même jour de l'exonération de deux ans de la taxe foncière sur les propriétés bâties en faveur des constructions nouvelles.

Le dynamisme des ressources fiscales propres de la commune (+ 4,3 % par an entre 2015 et 2020) est également porté par la forte hausse des droits de mutation à titre onéreux (+ 8,3 % par an). Ils représentent 66 % de la CAF brute et sont particulièrement volatils. Ils ont par exemple diminué

⁴⁹ Le potentiel fiscal de Saint-Cyr est par conséquent légèrement en dessous du potentiel fiscal moyen des communes de la métropole.

⁵⁰ Concernant la taxe d'habitation, la délibération du 26 septembre 2017 ramenant l'abattement général à la base à 5 % rappelle que l'abattement pour charge de famille est fixé à 15 % pour chacune des deux premières personnes à charge et à 20 % pour les suivantes (l'article 1411-1 du code général des impôts prévoit des taux minima de respectivement 10 % et 15 % par personne à charge et l'abattement à la base est facultatif).

⁵¹ Délibération du 27 janvier 2015 en application de l'article 1407 ter du code général des impôts.

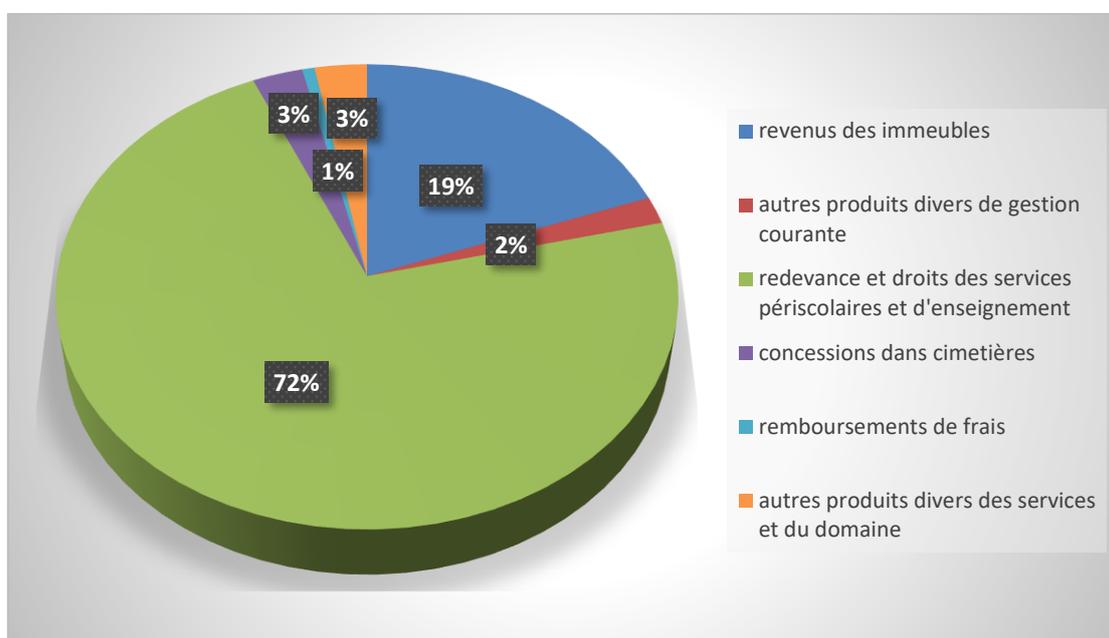
d'un tiers entre 2017 et 2018. Cependant, même en cas de réitération d'une telle baisse, qui pourrait réduire la CAF brute d'environ un quart, le niveau d'autofinancement de la commune resterait confortable.

En ce qui concerne la fiscalité reversée, la commune a bénéficié en 2020 d'une dotation de solidarité communautaire de 124 k€ (mais a versé une attribution de compensation de 682 k€ à la métropole).

L'ensemble du territoire métropolitain est contributeur au FPIC⁵². En 2020, la contribution de la commune de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or était de 60 k€, quasi stable depuis 2017.

7.2.2 Les ressources d'exploitation

Graphique 2 : Répartition des ressources d'exploitation en 2019



Source : logiciel d'analyse financière des juridictions financières d'après les comptes de gestion

Les ressources d'exploitation sont constituées pour l'essentiel de la facturation de la cantine, des activités périscolaires et de la crèche et du revenu des immeubles loués dont la commune est propriétaire. Elles ont connu une progression annuelle moyenne de 3,4 % entre 2015 et 2019, avant de reculer de 21,2 % en 2020, en raison du net repli des redevances et droits des services périscolaires causé par la crise sanitaire.

⁵² Sont contributeurs au fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) les ensembles intercommunaux ou les communes isolées dont le potentiel financier agrégé par habitant est supérieur à 0,9 fois le potentiel financier agrégé par habitant moyen constaté au niveau national.

7.2.3 Des dotations et participations en diminution

Tableau 16 : Évolution des dotations et participations

| En milliers d'euros | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Var. annuelle moyenne |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-----------------------|
| Dotation Globale de Fonctionnement | 456 | 351 | 262 | 225 | 184 | 152 | - 19,7 % |
| <i>Dont dotation forfaitaire</i> | <i>390</i> | <i>283</i> | <i>187</i> | <i>149</i> | <i>109</i> | <i>79</i> | <i>- 27,4 %</i> |
| <i>Dont dotation de solidarité rurale</i> | <i>66</i> | <i>68</i> | <i>74</i> | <i>76</i> | <i>75</i> | <i>73</i> | <i>2,2 %</i> |
| Autres dotations | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| Participations (747) | 380 | 370 | 517 | 460 | 490 | 574 | 8,6 % |
| Autres attributions et participations | 81 | 62 | 53 | 76 | 85 | 103 | 5,0 % |
| <i>Dont compensation fiscale</i> | <i>81</i> | <i>62</i> | <i>53</i> | <i>68</i> | <i>76</i> | <i>91</i> | <i>2,4 %</i> |
| <i>Dont autres</i> | <i>0</i> | <i>0</i> | <i>0</i> | <i>9</i> | <i>9</i> | <i>12</i> | |
| = Ressources institutionnelles (dotations et participations) | 917 | 783 | 831 | 762 | 759 | 829 | - 2,0 % |

Source : logiciel d'analyse financière des juridictions financières d'après les comptes de gestion

La diminution des dotations et participations s'explique par la baisse régulière de la dotation globale de fonctionnement entre 2015 et 2020⁵³, en raison de la participation de la commune à l'effort de redressement des comptes publics entre 2014 et 2017, puis à compter de 2018 en raison de l'écèlement⁵⁴ de la dotation forfaitaire. La DGF perçue par la commune a ainsi été divisée par trois entre 2015 et 2020, ce qui représente une perte annuelle de 304 k€, soit 5,3 % des produits de gestion et 21,5 % de la CAF brute 2020.

Au final, la commune perçoit une dotation globale de fonctionnement de seulement 27 € par habitant en 2020, contre 42 € pour les communes de la métropole de Lyon de 5 000 à 10 000 habitants⁵⁵.

Les participations reçues, en forte progression, s'élèvent à 574 k€ en 2020 et sont pour la quasi-totalité des versements de la caisse d'allocations familiales destinés à financer la crèche et l'accueil périscolaire.

Les compensations fiscales, en progression rapide depuis 2017, compensent actuellement les exonérations de taxe d'habitation et, à la marge, les exonérations de taxe foncière.

⁵³ La DGF 2021 poursuit cette tendance (129 k€ dont 56 k€ de dotation forfaitaire et 73 k€ de DSR péréquation).

⁵⁴ Cet écèlement est calculé selon des modalités péréquatrices, en fonction de la population et du potentiel fiscal de la commune, et destiné à financer, par redéploiement, les besoins de financement au sein de la DGF. Cf. Guide pratique la dotation globale de fonctionnement, DGCL (collectivites-locales.gouv.fr).

⁵⁵ Et 153 € par habitant dans les communes de 5 000 à 10 000 habitants appartenant à un groupement à FPU.

7.3 Les charges de gestion

7.3.1 Des charges de personnel très dynamiques mais inférieures à la moyenne

Tableau 17 : L'évolution des charges de personnel⁵⁶

| En milliers d'euros | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Var. annuelle moyenne |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------------------|
| Rémunération principale | 546 | 570 | 627 | 681 | 692 | 752 | 6,6 % |
| + Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires | 151 | 159 | 192 | 215 | 224 | 272 | 12,4 % |
| + Autres indemnités | 27 | 29 | 27 | 27 | 26 | 25 | - 1,6 % |
| = Rémunérations du personnel titulaire (a) | 725 | 758 | 846 | 923 | 942 | 1 050 | 7,7 % |
| <i>en % des rémunérations du personnel</i> | <i>65,9 %</i> | <i>66,3 %</i> | <i>70,9 %</i> | <i>74,7 %</i> | <i>72,1 %</i> | <i>75,1 %</i> | |
| Rémunérations et indemnités (dont HS) | 264 | 257 | 251 | 239 | 295 | 269 | 0,3 % |
| + Autres indemnités | 54 | 51 | 50 | 56 | 67 | 79 | 7,9 % |
| + Indemnités de préavis et de licenciement | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| = Rémunérations du personnel non titulaire (b) | 318 | 307 | 301 | 296 | 362 | 348 | 1,8 % |
| <i>en % des rémunérations du personnel*</i> | <i>28,9 %</i> | <i>26,9 %</i> | <i>25,2 %</i> | <i>23,9 %</i> | <i>27,7 %</i> | <i>24,9 %</i> | |
| Autres rémunérations (c) | 57 | 78 | 46 | 17 | 3 | 0 | |
| = Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c) | 1 100 | 1 144 | 1 194 | 1 235 | 1 307 | 1 397 | 4,9 % |
| - Atténuations de charges | 164 | 203 | 194 | 125 | 170 | 145 | - 2,5 % |
| = Rémunérations du personnel | 936 | 941 | 1 000 | 1 111 | 1 137 | 1 253 | 6,0 % |
| + Charges sociales | 476 | 459 | 465 | 478 | 501 | 534 | 2,3 % |
| + Impôts et taxes sur rémunérations | 42 | 44 | 45 | 47 | 49 | 49 | 3,1 % |
| + Autres charges de personnel | 7 | 46 | 42 | 56 | 56 | 58 | 54,2 % |
| = Charges de personnel interne | 1 462 | 1 490 | 1 552 | 1 691 | 1 744 | 1 895 | 5,3 % |
| + Charges de personnel externe | 0 | 4 | 30 | 46 | 93 | 61 | |
| = Charges totales de personnel | 1 462 | 1 493 | 1 582 | 1 737 | 1 837 | 1 956 | 6,0 % |

Source : logiciel d'analyse financière des juridictions financières d'après les comptes de gestion

Sur la période sous revue, les charges de personnel ont augmenté en moyenne de 6 % par an, passant de 1,46 M€ en 2015 à 1,96 M€ en 2020. Cette progression s'explique à la fois :

- par une progression des effectifs en équivalent-temps-plein ;
- par une évolution de la structure de la rémunération, avec une montée en puissance du régime indemnitaire dans la rémunération globale des agents.

⁵⁶ La rémunération du personnel, calculée par le logiciel d'analyse financière des juridictions financières, intègre les remboursements (comptes 6419, 6459 et 6479), qui ne figurent pas au chapitre 012 mais au 013 dans le CA.

Tableau 18 : Évolution comparée des dépenses de personnel

| En € par habitant | Saint-Cyr-au-Mont-d'Or | | | Communes de 5000 à 10 000 hab. de la métropole de Lyon | | |
|-----------------------------------|------------------------|------------|---------------|--|------------|----------------|
| | 2015 | 2020 | Évolution | 2015 | 2020 | Évolution |
| Dépenses de fonctionnement | 646 | 755 | 16,9 % | 941 | 904 | - 3,9 % |
| <i>Dont frais de personnel</i> | 258 | 342 | 32,6 % | 492 | 494 | 0,4 % |

Source : observatoire des finances et de la gestion publique locale (data.ofgl.fr)

Les dépenses de personnel représentent 45,4 % des charges courantes de la commune en 2020. Leur progression apparaît particulièrement rapide. Toutefois, ces dépenses restent très nettement inférieures à la moyenne des communes de 5 000 à 10 000 habitants de la métropole de Lyon.

La municipalité a entrepris de développer de nouveaux services publics correspondant à sa strate démographique. Dans cette mesure, la hausse rapide des dépenses de personnel n'apparaît pas anormale, car elle correspond à une forme de rattrapage et reste compatible avec les ressources de la commune.

7.3.2 L'évolution de la structure des charges de personnel

Au traitement indiciaire des agents publics peuvent s'ajouter différentes indemnités, dont notamment les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), compensant la réalisation d'heures en dépassement des bornes du cycle habituel de travail. La délibération n° 2017-16 du 7 mars 2017 relative à la mise à jour du régime indemnitaire privilégié la récupération des heures supplémentaires, en prévoyant l'indemnisation de celles qui ne sont pas récupérées.

Les heures supplémentaires indemnisées s'inscrivent en nette diminution, passant de 1 066 heures en 2015 à 637 heures en 2020. Elles représentent alors 0,4 ETP, pour une charge brute associée de 11 419 €, soit moins de 1 % des charges de personnel.

Tableau 19 : Nombre d'heures supplémentaires indemnisées

| Statut | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---------------|---------------|---------------|--------------|--------------|---------------|
| Emplois aidés | 76 | 93 | 47 | 1 | 0 | 0 |
| Non-titulaires | 333 | 284 | 167 | 208 | 260 | 63 |
| Stagiaires | 208 | 74 | 80 | 65 | 100 | 40 |
| Titulaires | 450 | 642 | 612 | 279 | 262 | 534 |
| Total général | 1066 | 1092 | 906 | 553 | 621 | 637 |
| Coût associé en euros⁵⁷ | 15 237 | 16 209 | 15 166 | 7 880 | 9 824 | 11 419 |

Source : données de la paye produites par la commune, retraitement CRC

Le volume d'heures supplémentaires n'appelle pas d'observations particulières : il est cohérent avec l'effectif de la commune, et les événements qui amènent à la réalisation d'heures supplémentaires sont identifiés (élections, manifestations communales...).

Malgré la diminution des heures supplémentaires indemnisées, la part du régime indemnitaire dans la rémunération du personnel communal est passée de 22,3 % en 2015 (24,7 % pour les titulaires, 16,7 % pour les non-titulaires) à 27 % en 2020 (28,3 % pour les titulaires et 22,7 % pour les non-titulaires).

⁵⁷ Somme des montants bruts perçus par les agents concernés au titre des IHTS.

Tableau 20 : Part du régime indemnitaire dans la rémunération du personnel

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Part des indemnités dans la rémunération du personnel | 22,30 % | 22,39 % | 23,43 % | 24,47 % | 24,36 % | 26,94 % |
| <i>dont personnel titulaire</i> | 24,68 % | 24,79 % | 25,86 % | 26,22 % | 26,57 % | 28,35 % |
| <i>dont personnel non titulaire</i> | 16,89 % | 16,47 % | 16,61 % | 19,03 % | 18,62 % | 22,66 % |

Source : logiciel d'analyse financière des juridictions financières d'après les comptes de gestion

Cet accroissement est lié à l'extension du régime indemnitaire « aux agents ayant un contrat de droit public sur emploi non permanent de plus de six mois ou à compter de six mois d'ancienneté en cas de contrat renouvelable à compter du 1^{er} janvier 2020 » par la délibération n° 2019-76 du 26 novembre 2019.

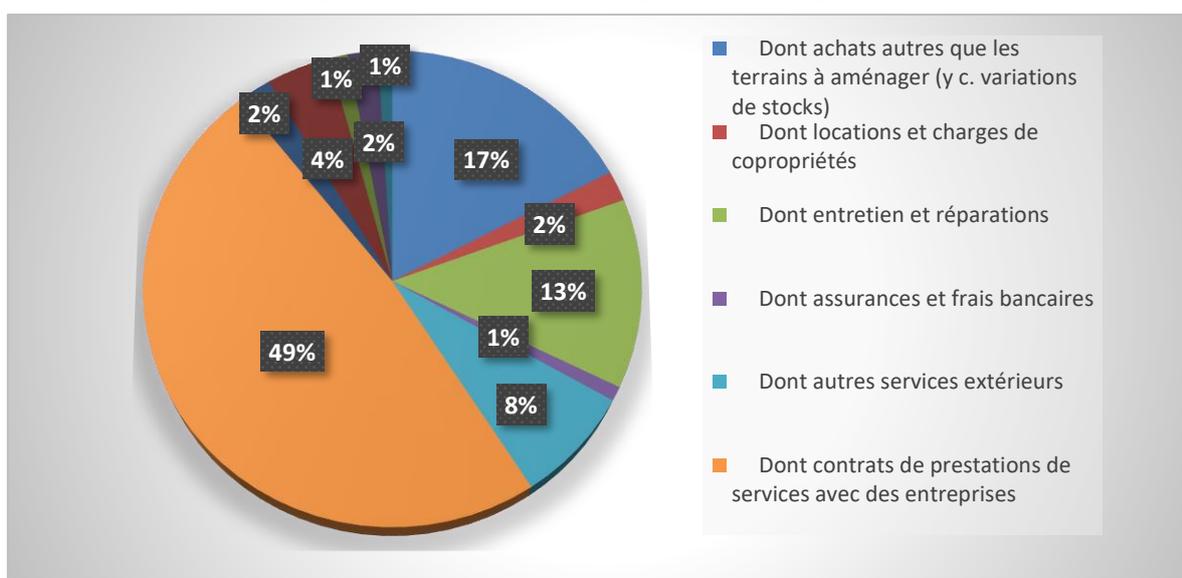
La mise en place du régime indemnitaire tenant compte des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) au cours de la période sous revue est venue amplifier cet effet.

7.3.3 Des charges à caractère général en légère progression

La progression des charges à caractère général a été particulièrement soutenue entre 2015 et 2019 (+ 3,6 % par an), avant de reculer de près de 5 % en 2020 sous l'effet de la fermeture de certains équipements communaux pendant la crise sanitaire. L'ouverture de nouveaux équipements (ateliers municipaux en mars 2018⁵⁸) n'explique qu'une faible part de cette hausse.

Les contrats de prestations de service, les achats et les dépenses d'entretien et de réparation représentent plus des trois-quarts des charges à caractère général et progressent respectivement de 4,6 %, - 2,9 % et 3,0 % par an entre 2015 et 2019.

Graphique 3 : Répartition des charges à caractère général (2020)



Source : logiciel d'analyse financière des juridictions financières d'après les comptes de gestion

⁵⁸ La commune estime le coût de fonctionnement des ateliers municipaux à 14 000 € par an, soit une hausse de 12 000 € par rapport aux coûts engendrés par les anciens locaux.

7.3.4 Les subventions de fonctionnement et les autres charges de gestion

Les subventions de fonctionnement augmentent modérément sur la période (+ 1,2 % par an) et font l'objet d'une analyse plus détaillée dans la partie relative aux relations avec les organismes tiers.

Après une baisse en 2016 due à la diminution de la contribution au SIGERLY⁵⁹ (- 60 k€), les autres charges de gestion repartent à la hausse à compter de 2017, en raison notamment de la prise en charge par la commune d'une partie du déficit des navettes mises en place pour relier Saint-Cyr-au-Mont-d'Or à la gare de Collonges-au-Mont-d'Or et de la hausse du forfait d'externat versé pour l'école Sainte-Blandine⁶⁰.

7.3.5 Des charges financières très faibles

Les charges financières représentent seulement 4 € par habitant en 2020, contre 21 € pour les communes de 5 000 à 10 000 habitants de la métropole de Lyon.

7.4 Le financement des dépenses d'investissement

7.4.1 Des dépenses d'investissement soutenues

Les dépenses d'investissement hors dette, qui regroupent les dépenses d'équipement et les subventions d'investissement versées par la commune, s'élèvent à 2 M€ en 2020. Sur la période 2015-2020, ces dépenses d'investissement représentent en moyenne 274 € par habitant et par an, soit davantage que le montant moyen constaté dans les communes de 5 000 à 10 000 habitants de la métropole de Lyon, qui s'élève à 230 € par habitant.

Ce niveau d'investissement soutenu correspond à la construction de plusieurs équipements structurants, pour lesquels la commune a obtenu d'importantes subventions.

⁵⁹ Syndicat de gestion des énergies de la région Lyonnaise. La contribution de la commune à cet organisme de regroupement est de 60 k€ en 2015 et devient nul ou négligeable par la suite.

⁶⁰ Voir partie sur les relations avec les organismes tiers pour plus de détails.

Tableau 21 : Grands projets : Création d'équipements et restauration de l'Ermitage

| | Cout total mobilier inclus TTC | Subventions reçues | Date d'ouverture |
|---|--------------------------------|---|---|
| Ateliers municipaux | 906 k€ | 0 | Mars 2018 |
| Pôle sportif | 1 810 k€ | 595 k€ (commune de Collonge-au-Mont-d'Or 210 k€ ⁶¹ , Région 192 k€, DETR ⁶² 142,5 k€, fédération française de football 24 k€, enveloppe parlementaire 16,5 k€, CNDS ⁶³ 10 k€) | Décembre 2019 |
| Maison de la nature | 280 k€ ⁶⁴ | 27 k€ dont 20 k€ de la métropole de Lyon. | 29 juillet 2021 |
| Espace culturel ⁶⁵ (sans les travaux parc et maison Ferrier) | 2 091 k€ | 531 k€ dont 521 k€ de dotation globale de décentralisation bibliothèques municipales ⁶⁶ et 10 k€ d'enveloppe sénatoriale. | 9 juin 2021 |
| Restauration de l'Ermitage du Mont Cindre (Belvédère + cavité + cheminement occidental) | 398 k€ | 172 k€ (Région 80 k€, fondation du patrimoine 92 k€) | Achèvement des travaux le 3 décembre 2020. Nouvelle phase de travaux en cours |

Source : CRC à partir des éléments produits par la commune de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or

7.4.2 Des dépenses d'investissement entièrement autofinancées

Les investissements totaux de la commune au cours des années 2015 à 2020 (dépenses d'équipement et subventions versées) se sont élevés à 9,3 M€ (cf. annexe n°2).

La CAF brute de la commune a atteint un niveau élevé sur l'ensemble de la période et son faible endettement s'est traduit par des annuités en capital limitées, permettant de dégager une CAF nette importante pour financer l'investissement. Aux 6,9 M€ de CAF nette cumulée sur la période 2015-2020 s'ajoutent 3,8 M€ de recettes d'investissement hors emprunt, qui permettent d'obtenir un financement propre disponible sur la période de 10,8 M€.

Ce financement représente 116 % du montant des investissements de la période.

⁶¹ Subvention versée par quinzième chaque année.

⁶² Dotation d'équipement des territoires ruraux.

⁶³ Centre National pour le Développement du Sport.

⁶⁴ Chiffre provisoire ne tenant pas compte de toutes les révisions de prix.

⁶⁵ En incluant les études, raccordement et travaux du parc (72 k€ TTC) et de la maison Ferrier (21 k€), le cout total TTC est de 2,2 M€.

⁶⁶ Répartition de la DGD : 450 k€ construction, 66 k€ mobilier et 5 k€ l'acquisition des fonds.

7.5 L'analyse du bilan et les engagements hors bilan

7.5.1 Le fonds de roulement et la trésorerie sont importants

Le fonds de roulement⁶⁷ passe de 3,9 M€ fin 2014 à 6,2 M€ fin 2020. Cette augmentation de 2,3 M€ s'explique par une capacité de financement de 1,5 M€ (excédent du financement propre disponible sur les investissements réalisés) et de nouveaux emprunts réalisés à hauteur de 0,8 M€. La mobilisation de ces emprunts n'était pas nécessaire eu égard au niveau très élevé du fonds de roulement.

Le besoin en fonds de roulement⁶⁸ est quasi nul⁶⁹. De ce fait, la trésorerie est pratiquement égale au fonds de roulement et s'élève à 6,3 M€ au 31 décembre 2020. Le maintien dans le temps d'un tel fonds de roulement et d'une telle trésorerie, qui représentent chacun trois à quatre années d'investissement, n'est pas souhaitable. Ces sommes ont vocation à financer les investissements (notamment les équipements scolaires en projet) et/ou, lorsque les conditions de marché s'y prêtent, à rembourser les emprunts.

7.5.2 L'encours de dette est très faible et nettement inférieur à la trésorerie

L'endettement de la commune s'élève à 1,35 M€ au 31 décembre 2020. L'encours de dette représente seulement 238 € par habitant, contre 650 € pour les communes de 5 000 à 10 000 habitants de la métropole de Lyon.

La capacité de désendettement⁷⁰ de la commune est excellente et s'élève à un an fin 2019 contre trois années pour les communes comparables de la métropole. Elle est bien inférieure au plafond national, fixé à 12 ans⁷¹.

Enfin, l'endettement de la commune est très nettement inférieur à la trésorerie accumulée qui s'élève à 6,3 M€. Son endettement réel est ainsi nul.

⁶⁷ Le fonds de roulement est la différence entre les ressources stables (passif= dotations, réserves, emprunts) et les emplois stables (actif = immobilisations) de la collectivité.

⁶⁸ Le besoin en fonds de roulement est la différence entre les créances et les dettes à court terme (dette fournisseurs notamment). Un besoin de fonds de roulement élevé indique que les décaissements (dépenses) précèdent les encaissements (recettes) La trésorerie est la différence entre le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement.

⁶⁹ Il varie entre 2015 et 2020 de - 102 k€ à + 36 k€

⁷⁰ La capacité de désendettement est égale à l'encours de dette divisé par la CAF brute. Elle mesure le temps qu'une collectivité mettrait à éteindre sa dette si elle consacrait toute sa CAF brute à se désendetter.

⁷¹ Par le a) du I de l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018.

7.5.3 L'encours de dette est sain

L'encours de dette de la collectivité au 31 décembre 2020 est composé d'emprunts à taux fixe et sans aucun risque⁷², ce qui était déjà le cas en 2015. La collectivité s'endette sur 15 ou 20 ans, durée cohérente avec les projets financés.

La commune a procédé au refinancement d'un emprunt réalisé en 2011, autorisé par une délibération du 27 juin 2017. L'ancien emprunt, au taux fixe de 4,14 %, courait jusqu'en 2032. Le nouvel emprunt est au taux fixe de 1,22 % et court jusqu'au 1^{er} septembre 2032⁷³. La collectivité économise ainsi environ trois points de taux d'intérêt pendant 15 ans. En contrepartie, elle a payé une indemnité de remboursement anticipé de 98 k€ correspondant à quatre années d'intérêts. Le gain net de cette opération pour la commune est d'environ 37 k€.

7.6 La prospective financière

La chambre s'est livrée à une prospective financière, afin de disposer de grandes tendances sur l'évolution de la situation financière de la commune.

À partir de 2021, les communes ne percevront plus le produit de la taxe d'habitation sur les résidences principales⁷⁴. Cette perte est intégralement compensée par l'État par le transfert du produit de taxe foncière perçu par le département sur le territoire de la commune et par la mise en place d'un coefficient correcteur. La commune de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, qui a bénéficié d'un produit de taxe foncière transféré inférieur au produit de la taxe d'habitation supprimée, bénéficie donc du mécanisme de coefficient correcteur. Grâce à ce mécanisme, les ressources remplaçant la taxe d'habitation sont indexées sur l'évolution des bases de taxe foncière, qui est au moins aussi dynamique que celles de la taxe d'habitation à Saint-Cyr-au-Mont-d'Or.

La commune ne voit donc pas le dynamisme de ses recettes baisser avec la suppression de la taxe d'habitation. Cependant, une éventuelle hausse des taux d'imposition s'appliquera à l'avenir à une base inférieure. Ainsi, une hausse des taux de 1 % ne générera plus qu'un produit fiscal supplémentaire de 28 k€ au lieu de 37 k€ précédemment. La commune voit donc son autonomie fiscale réduite par la réforme.

Les principales hypothèses du scénario central de la prospective financière sont une poursuite de la croissance rapide du produit des impôts locaux, à 3 % par an ; une hausse de 7,2 % des droits de mutation en 2021⁷⁵ puis une augmentation annuelle de 1,5 % entre 2022 et 2025 ; la poursuite de la baisse de la part forfaitaire de la DGF, qui atteindrait 0 € en 2023 et une hausse modérée des participations reçues de 2 % par an⁷⁶. En dépenses sont retenues : une poursuite du rythme soutenu de croissance des charges à caractère général, soit + 3,5 % par an⁷⁷, ainsi qu'une hausse des frais de personnel de 2 %, à laquelle

⁷² Tous ces emprunts sont comptabilisés dans la catégorie A1, la moins risquée de la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales, dite charte Gissler.

⁷³ Son montant est égal au capital de l'ancien emprunt remboursé plus l'indemnité de remboursement anticipé.

⁷⁴ Analyse détaillée concernant la suppression de la taxe d'habitation en annexe n°3.

⁷⁵ Soit le produit constaté de janvier à septembre 2021 (en hausse de 22 %) et pour octobre à décembre, la moyenne constatée en 2019-2020. Les droits de mutation ont augmenté en moyenne de 8,3 % par an entre 2015 et 2020.

⁷⁶ + 8,2 % constatés entre 2015 et 2019, mais avec un rythme très aléatoire.

⁷⁷ Soit le rythme moyen constaté entre 2015 et 2019.

ont été ajouté le coût des recrutements à venir, qui s'élève à 256 k€ fin 2025 (dont 82 k€ pour le recrutement de deux ATSEM pour l'ouverture de deux classes maternelles). Enfin, le coût de la location de préfabriqués pour faire face à l'ouverture de classes⁷⁸ dans l'attente de la construction d'un nouvel équipement scolaire, a été retenu.

Dans ces conditions, après une forte hausse générée par les droits de mutation en 2021, les produits croissent entre 2021 et 2025 de 2,6 % par an et les charges de 4,2 % par an. Cet effet de ciseau est la conséquence de prévisions plutôt prudentes en recettes et de la poursuite de la hausse rapide des charges, qui doit permettre d'absorber l'ouverture de nouveaux équipements.

Pour autant le maintien de la CAF brute à un niveau élevé, de 1,4 M€ en 2025 comme en 2020, est envisageable après un pic à 1,5 M€ en 2021. Le taux de CAF brute reste aussi élevé, bien qu'en baisse : 20,6 % en 2025 contre 24,7 % en 2020, cette baisse s'expliquant par les locations de préfabriqués et la croissance des effectifs.

Ce maintien d'un autofinancement élevé et une ponction sur le fonds de roulement à hauteur de 5,3 M€ permettent d'investir 2,63 M€ par an soit 13,2 M€ sur la période 2021-2025, sans emprunter⁷⁹. La capacité de désendettement passe de 1 à 0,5 année entre 2020 et 2025.

Un stress test, consistant à imaginer un scénario noir avec un retour en 2022 du produit des droits de mutation à son niveau de 2018 (soit une baisse de 34 %, suivie d'une hausse annuelle de 5 % entre 2023 et 2025), tout en maintenant une croissance rapide des dépenses de fonctionnement, aboutit à une épargne brute en forte baisse, mais qui reste en 2025 à un niveau correct, soit 1,1 M€, avec un taux d'épargne brute de 16,8 %.

Même dans ce scénario noir, la commune pourrait investir 11,6 M€ entre 2021 et 2025 sans s'endetter⁸⁰. La capacité de désendettement s'élèverait à 0,7 année fin 2025.

Malgré les incertitudes inhérentes à toute prospective, il apparaît, d'une part, que la situation financière de la commune est très bonne et restera bonne dans les années à venir et, d'autre part, que son niveau de fonds de roulement est tel qu'elle pourrait investir même avec une CAF brute inférieure à son niveau actuel.

La commune dispose ainsi de marges de manœuvre en section d'investissement, qui devraient lui permettre de pouvoir procéder dans les années à venir à d'importants investissements en matière scolaire, de l'ordre de 10 M€, en plus des investissements déjà en cours, pour faire face à une forte croissance du nombre d'élèves, tout en recourant à l'emprunt de façon modérée⁸¹.

En section de fonctionnement, la commune dispose de marges de manœuvres conséquentes fin 2021. L'enjeu consistera à préserver ces marges en maîtrisant la croissance des charges, afin de financer les importants coûts de fonctionnement induits par les nouveaux équipements scolaires.

⁷⁸ Deux classes ouvertes en septembre 2022, deux en 2023, une en 2024 et une en 2025. Coût de location de préfabriqué estimé à 20 k€ par an.

⁷⁹ En gardant un fonds de roulement de 0,9 M€ fin 2025 soit 60 jours de dépenses.

⁸⁰ En réduisant son fonds de roulement à 0,9M€ fin 2025.

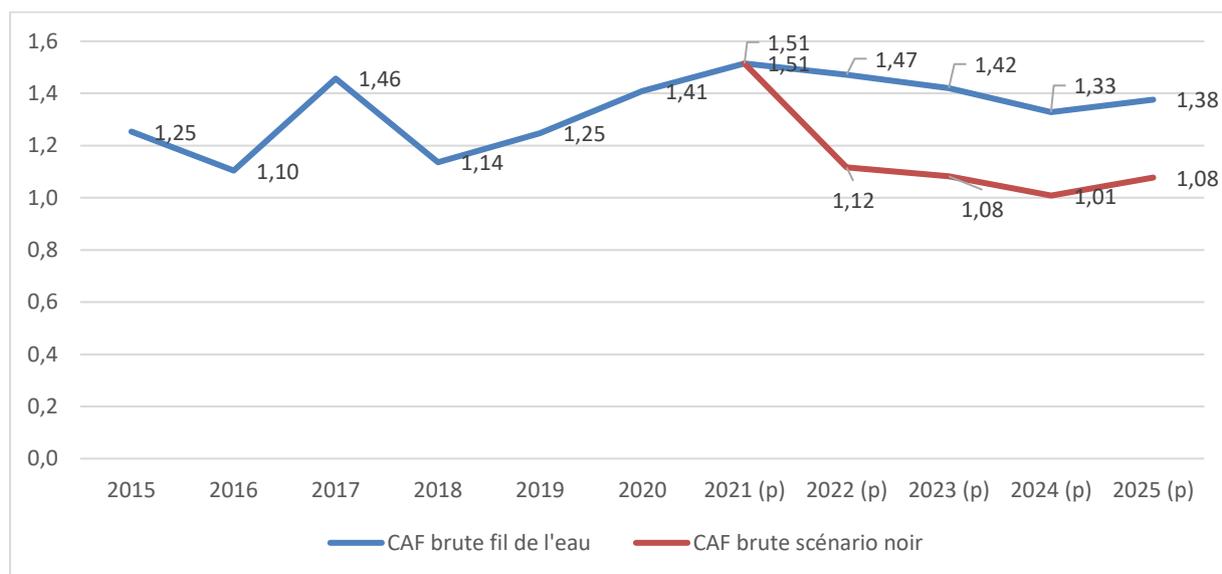
⁸¹ Le débat d'orientation budgétaire 2021 indique d'ailleurs qu' « *il est possible d'investir 11,4 M€ sans avoir recours à l'emprunt et à l'endettement (prospective prudente)* », et estime les opérations d'investissement en cours à 1 M€ et à venir à 4,8 M€ .

Tableau 22 : Éléments de prospective

| | CAF Brute en M€ | Taux de CAF Brute | Capacité de désendettement en année | Investissement total possible sans s'endetter en 2020-2025 en M€ |
|----------------------------|-----------------|-------------------|-------------------------------------|--|
| Situation fin 2020 | 1,4 | 24,7 % | 1,0 | |
| Scénario central, fin 2025 | 1,4 | 20,5 % | 0,5 | 13,2 |
| Scénario noir, fin 2025 | 1,1 | 16,8 % | 0,7 | 11,6 |

Source : prospective financière effectuée par la CRC.

Graphique 4 - CAF brute en M€



Source : prospective financière effectuée par la CRC.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Tirées par des bases fiscales dynamiques et des droits de mutation en forte croissance, les recettes réelles de fonctionnement de la commune de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or ont progressé de 15,6 % entre 2015 et 2020 contre - 0,1 % pour les communes comparables⁸² de la métropole de Lyon.

Parallèlement, les dépenses réelles de fonctionnement de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or ont également beaucoup progressé (+ 16,9 %) alors que celles des communes de la métropole de la même strate fléchissaient (- 3,9 %)⁸³. Cette hausse, tirée par les dépenses de personnel, correspond à un effet de rattrapage du niveau de service public par rapport aux communes comparables. Toutefois, les dépenses de fonctionnement et de personnel de la commune restent très nettement inférieures à la moyenne.

L'épargne brute dégagée par la section de fonctionnement est élevée et l'annuité d'emprunt très faible. Par conséquent, la CAF nette 2020 de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or est bien supérieure (225 €/habitant) à celle des communes comparables de la métropole (155 €).

⁸² Communes de 5 000 à 10 000 habitants de la métropole de Lyon.

⁸³ En particulier en 2020 sous l'effet de la crise sanitaire (- 0,9 % entre 2015 et 2019).

Dans ces conditions, la commune dispose fin 2020 de moyens de financement abondants : sa CAF nette et son fonds de roulement, qui dépasse 6 M€, devraient permettre de financer un niveau d'investissement de 13 M€ entre 2021 et 2025 sans s'endetter.

La commune pourra ainsi achever les investissements en cours et construire une dizaine de classes en ayant recours de façon modérée à l'emprunt. Si elle veut financer les dépenses de fonctionnement correspondant à ces ouvertures de classes sans augmenter les impôts, elle devra toutefois limiter la croissance de ses autres dépenses de fonctionnement dans les années à venir.

ANNEXES

| | |
|--|----|
| Annexe n° 1. Les frais de représentation | 51 |
| Annexe n° 2. Le financement des investissements | 52 |
| Annexe n° 3. L'effet de la suppression de la taxe d'habitation sur les finances de la commune..... | 53 |

Annexe n° 1. Les frais de représentation**Tableau 23 : Frais de représentation exposés par M. Grivel, ancien maire - 2015 – 2020**

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 1 ^{er} semestre 2020 | TOTAL 2015-2020 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|----------------------------------|--------------------|
| Total des frais de représentation pour lesquels les justificatifs sont insuffisants | 3 421 € | 3 912 € | 3 123 € | 2 595 € | 3 767 € | 1 968 € | 18 787 € |

Source : CRC d'après les documents transmis par M. Grivel

Annexe n° 2. Le financement des investissements

| en k€ | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Cumul sur les années |
|--|----------------|----------------|----------------|---------------|---------------|----------------|----------------------|
| CAF brute | 1 254 | 1 104 | 1 457 | 1 136 | 1 247 | 1 409 | 7 607 |
| - Annuité en capital de la dette | 139 | 76 | 83 | 124 | 121 | 122 | 665 |
| = CAF nette ou disponible (C) | 1 115 | 1 028 | 1 375 | 1 012 | 1 126 | 1 286 | 6 942 |
| TLE et taxe d'aménagement | 12 | 22 | 26 | 26 | 26 | 26 | 139 |
| + Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) | 124 | 78 | 90 | 145 | 355 | 356 | 1 147 |
| + Subventions d'investissement reçues | 19 | 45 | 4 | 94 | 160 | 532 | 854 |
| + Produits de cession | 1 310 | 0 | 0 | 391 | 0 | 0 | 1 701 |
| = Recettes d'inv. hors emprunt (D) | 1 465 | 145 | 120 | 656 | 541 | 915 | 3 841 |
| = Financement propre disponible (C+D) | 2 579 | 1 173 | 1 494 | 1 667 | 1 668 | 2 201 | 10 783 |
| <i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i> | <i>487,9 %</i> | <i>212,2 %</i> | <i>171,5 %</i> | <i>76,0 %</i> | <i>69,3 %</i> | <i>111,4 %</i> | |
| - Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie) | 529 | 553 | 871 | 2 195 | 2 407 | 1 975 | 8 529 |
| - Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation | 89 | 118 | 176 | 178 | 157 | 68 | 785 |
| = Besoin (-) ou capacité (+) de financement | 1 963 | 502 | 447 | - 705 | - 895 | 158 | 1 470 |
| Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement) | 0 | 0 | 612 | 210 | 0 | 0 | 822 |
| Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global | 1 963 | 502 | 1 059 | - 495 | - 895 | 158 | 2 291 |

Source : logiciel d'analyse financière des juridictions financières d'après les comptes de gestion

Annexe n° 3. L'effet de la suppression de la taxe d'habitation sur les finances de la commune.

À partir de 2021, les communes ne percevront plus le produit de la taxe d'habitation sur les résidences principales, dont la suppression progressive s'achèvera en 2023 pour les contribuables. Cette perte de ressource est intégralement compensée par l'État par le transfert du produit de taxe foncière perçu par le département sur le territoire de la commune.

Afin de neutraliser les écarts, positifs ou négatifs selon les communes entre le produit de TH supprimé et le produit de TFB transféré, le législateur a mis en place un « coefficient correcteur ».

Pour la commune de Saint Cyr, les ressources communales supprimées par la réforme s'élèvent à 2,077 M€ (bases 2020*taux 2017 + allocations compensatrices TH 2020 + rôles supplémentaires TH moyens 2018 à 2020), tandis que les ressources de compensation s'élèvent à 1,140 M€ (produit net de TFB perçu par le département en 2020 sur le territoire communal + allocations compensatrices TFB 2020 + rôles supplémentaires départementaux TFB moyens 2018 à 2020). Par différence, le montant à compenser s'élève à 936 k€ en valeur 2020. Le coefficient correcteur est donc de 1,33 ($1 + \text{montant à compenser} / \text{produit total de TFB communal après réforme} = 1 + 936 / 2\,829 = 1,33$)

Contrairement à une dotation figée, ce coefficient assure une neutralité fiscale dans le temps : l'écart entre les deux taxes est comblé par un ajustement de produit de taxe foncière, par prélèvement ou abondement, qui évoluera au rythme des bases de foncier bâti.

Ainsi le seul impact de cette réforme pour les communes est lié à la différence de dynamisme entre les bases de la taxe d'habitation et de la taxe sur le foncier bâti. À Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, les bases communales définitives de taxe d'habitation ont augmenté entre 2014 et 2019 de 3,2 % en moyenne, contre 2,9 % pour les bases communales de foncier bâti. Toutefois, cet écart s'explique par un bond de 7,8 % des bases de TH en 2018 en raison de la diminution de l'abattement à la base, ramené de 10 % à 5 % par une délibération du 26 septembre 2017. La hausse des bases de TFB 2019 semble, elle, avoir été majorée par la suppression, par une délibération du même jour, de l'exonération de deux ans pour les constructions nouvelles. Si on calcule l'évolution moyenne entre 2014 et 2017 pour faire abstraction de l'effet transitoire de ces deux changements, le dynamisme des bases ressort à 2 % pour la TH et 2,4 % pour la TFB. La réforme semble donc augmenter légèrement le dynamisme des recettes communales à l'avenir, ou, à minima, ne pas le diminuer.

Si la commune devait augmenter à l'avenir les taux de la fiscalité locale, ce qui n'est pas envisagé, cette hausse s'appliquerait à la totalité de la base imposable, mais sans application du coefficient correcteur, soit une base imposable de 2,829 M€, au lieu de 3,667 M€ avant réforme. Une hausse du taux d'imposition de 1 % se traduirait par un produit supplémentaire de 28 k€, contre 37 k€ précédemment. La commune voit donc son autonomie fiscale réduite par la réforme.



Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site :

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

Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes

124-126 boulevard Vivier Merle

CS 23624

69503 LYON Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr