

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES SAÔNE BEAUJOLAIS

(Département du Rhône)

Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 18 novembre 2024

AVANT-PROPOS

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail 2024, au contrôle des comptes et de la gestion de la Communauté de Communes Saône-Beaujolais (CCSB) pour les exercices 2019 et suivants, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 5 février 2024 adressée à M. Jacky MENICHON, président de la communauté de communes depuis le 9 juillet 2020. M. Bernard FIALAIRE, ancien président du 17 avril 2014 au 9 juillet 2020 a également été informé du contrôle par lettre du même jour.

L'entretien d'ouverture du contrôle a eu lieu le 15 février 2024. L'entretien de fin d'instruction, prévu par l'article L. 243-1, al. 1 du code des juridictions financières, a eu lieu le 1er juillet 2024 avec l'ancien ordonnateur et le 4 juillet 2024 avec l'ordonnateur actuel.

Le rapport d'observations provisoires, délibéré le 10 septembre 2024, a été adressé le 19 septembre 2024 à M. Jacky MENICHON, président de la CCSB et ordonnateur en fonctions. Des extraits ont par ailleurs été adressés à diverses administrations et personnes concernées par le rapport.

Lors de sa séance du 18 novembre 2024, au vu des réponses apportées, la chambre a délibéré sur ses observations définitives, objet du présent rapport.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	6
RECOMMANDATIONS.....	9
1 PRÉSENTATION DE L'ETABLISSEMENT.....	10
1.1 Le territoire.....	10
1.2 Le contexte et l'environnement institutionnel.....	12
1.2.1 Le contexte propre à la CCSB.....	12
1.3 La gouvernance et l'organisation.....	13
1.4 Un large éventail de compétences.....	13
1.4.1 Les compétences obligatoires.....	13
1.4.2 Les compétences supplémentaires.....	14
1.4.3 Une montée en puissance assumée sur la production d'énergie.....	15
1.4.4 Prévenir tout risque de conflit d'intérêts.....	16
1.4.5 L'évolution du coefficient d'intégration fiscale.....	18
2 LA GOUVERNANCE.....	19
2.1 Le fonctionnement des instances communautaires.....	19
2.2 L'organisation intercommunale.....	19
2.2.1 L'organisation de l'administration intercommunale.....	19
2.2.2 La commission de contrôle financier.....	22
2.2.3 L'attribution des subventions aux organismes tiers.....	22
2.3 Les relations avec les communes.....	25
2.3.1 Une mutualisation poussée dont les modalités de facturation pourraient évoluer.....	25
2.3.2 L'absence d'un pacte financier et fiscal abouti.....	26
2.3.3 Une absence d'évaluation financière de certaines compétences.....	27
2.3.4 L'absence de bilan quinquennal des attributions de compensation.....	28
3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	29
3.1 L'organisation de la fonction ressources humaines.....	29
3.2 Les lignes directrices de gestion.....	29
3.3 Les effectifs et la masse salariale.....	30
3.4 Le recrutement.....	32
3.4.1 L'absence de procès-verbal de jury de recrutement.....	32
3.4.2 Un non-respect du principe de publicité des postes.....	32
3.5 L'absence d'entretien professionnel annuel pour certains agents.....	34
3.6 La situation du directeur général des services.....	34
3.6.1 Les positions statutaires du directeur général des services.....	34
3.6.2 L'obligation de produire une déclaration d'intérêts.....	38
3.7 Le temps de travail et l'absentéisme.....	39

3.7.1 Le temps de travail	39
3.7.2 Les heures supplémentaires.....	40
3.7.3 L'absentéisme.....	41
3.8 Le régime indemnitaire	43
3.9 Les véhicules	44
3.10 Les frais de mission et de représentation	45
3.10.1 Les frais de mission des élus	45
3.10.2 Les frais de mission des agents	46
3.11 Les frais de réception et de restauration.....	46
4 LA COMMANDE PUBLIQUE	47
4.1 L'organisation générale et la performance de la fonction.....	47
4.1.1 Une organisation récente	47
4.1.2 Une délégation trop large	49
4.1.3 Le recensement des besoins	49
4.2 La publication des données essentielles des marchés publics.....	50
4.3 La cartographie des achats	50
4.4 La nomenclature des achats.....	51
4.5 La vérification du respect des règles de computation des seuils et les achats passés sans mise en concurrence	51
4.6 Le contrôle des marchés publics	52
4.6.1 Le marché d'accompagnement individuel et l'évaluation des exploitants dans le cadre de l'expérimentation des paiements pour services environnementaux	53
4.6.2 Marché public de prestations de services cinématographiques - cinéma Le Singulier(S).....	54
4.6.3 Marché d'expérimentation du tri à la source et de la valorisation des biodéchets : sensibilisation/communication, collecte et traitement.....	55
4.6.4 Le marché d'aménagement de la recyclerie de Lancié	56
4.6.5 Le marché de prestations de réservation et de transport à la demande dans le secteur Nord de la CCSB.....	57
4.6.6 Le marché de travaux de voirie de 2022	58
4.6.7 Le marché de collecte de déchets en porte à porte.....	59
5 LA QUALITÉ DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE.....	60
5.1 L'organisation de la fonction	60
5.2 La qualité de l'information financière.....	61
5.2.1 Les budgets de l'intercommunalité	61
5.2.2 Le passage à la M57 et l'adoption du règlement budgétaire et financier.....	63
5.2.3 Le calendrier budgétaire et le rapport sur les orientations budgétaires (ROB).....	64
5.2.4 La publicité des données financières.....	65
5.2.5 La qualité des prévisions budgétaires et les taux d'exécution	66
5.2.6 La fiabilité des documents budgétaires et de leurs annexes.....	66
5.3 La fiabilité des comptes.....	66

5.4 La gestion patrimoniale et le suivi des immobilisations	66
6 LA SITUATION FINANCIÈRE	68
6.1 La formation de l'autofinancement	68
6.1.1 L'évolution des charges et des produits de gestion.....	68
6.1.2 La capacité d'autofinancement.....	76
6.2 Le financement et la présentation des investissements	77
6.2.1 Des investissements récurrents et lourds en matière de voirie.....	78
6.2.2 Un projet de centre aquatique onéreux.....	79
6.2.3 Le projet de médiathèque	82
6.3 L'analyse bilantielle	84
6.3.1 L'endettement.....	84
6.3.2 Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie.....	85
6.4 La situation particulière de deux satellites	86
6.4.1 Le syndicat d'urbanisme de la région de Belleville	86
6.4.2 Le syndicat mixte Lybertec	87
ANNEXES.....	90
Annexe n° 1. Population des communes de la CCSB en 2023	91
Annexe n° 2. Cartes équipements et transports de la CCSB.....	92
Annexe n° 3. Les évolutions de compétences intervenues sur la période 2017-2024 et leur contexte selon la CCSB	93
Annexe n° 4. Organigramme de la CCSB au 1 ^{er} avril 2024.....	95
Annexe n° 5. Extrait délibération du 9 décembre 2021 relative à la création de services communs.....	96
Annexe n° 6. Les illustrations des achats passés sans mise en concurrence.....	97
Annexe n° 7. Taux d'exécution budgétaire	100
Annexe n° 8. Tableaux financiers	101
Annexe n° 9. Détail des charges à caractère général.....	105
Annexe n° 10. Listes des investissements de la CCSB réalisés et à venir	107

SYNTHÈSE

Située au nord du département du Rhône, la communauté de communes Saône Beaujolais (CCSB) compte 35 communes et s'étend de la plaine de la Saône aux contreforts Nord-Est du Massif central.

Le territoire est touristique et facilement accessible grâce à l'A6 et à la voirie départementale. La commune de Belleville-en-Beaujolais (siège de l'EPCI) dispose d'une gare la reliant à Lyon et à Mâcon par le TER.

Une partie des services de la commune de Belleville-en-Beaujolais et ceux de la CCSB ont été mutualisés. Certains services ont également été mis en commun avec le syndicat mixte Lybertec, le syndicat de traitement des eaux usées Saône-Beaujolais et le syndicat d'urbanisme de la région de Belleville (SURB).



Les compétences

Les compétences de la CCSB sont étendues. Outre celles obligatoires en vertu de la loi, elles comprennent plusieurs équipements sportifs et la petite enfance. L'établissement exerce également une compétence supplémentaire relative au développement durable, en lien avec l'ambition politique forte portée en ce domaine qui s'est traduite par le vote d'un plan de massification des énergies photovoltaïques et des prises de participations dans des sociétés opérant dans ce champ d'activité.

Des subventions de fonctionnement sont versées annuellement à des associations sportives sans que la CCSB soit compétente en la matière.

Enfin, une rationalisation des compétences et de l'action de la CCSB devrait passer par une intégration de deux syndicats mixtes (le SURB et Lybertec) dont les activités et les missions s'inscrivent dans le champ des compétences communautaires.

Les relations avec les communes

Si aucun pacte financier et fiscal n'a été formalisé, plusieurs dispositifs de solidarité financière ont été mis en place comme la dotation de solidarité communautaire (DSC) ou la prise en charge intégrale par la CCSB du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) qui est un dispositif de péréquation horizontale et nationale entre les territoires, alimenté par un prélèvement sur les collectivités qui disposent de ressources fiscales élevées.

Certaines compétences ou équipements transférés n'ont pas fait l'objet d'une évaluation des charges et des recettes, en méconnaissance de la loi avec laquelle la CCSB devra se mettre en conformité en établissant le rapport sur l'évaluation du coût des compétences transférées. Un tel travail pourra par ailleurs servir de préalable utile à l'élaboration d'un pacte financier et fiscal.

La gestion des ressources humaines

L'augmentation des dépenses de personnel s'explique par le développement de la mutualisation et une volonté politique forte en matière de transition énergétique qui a impliqué récemment des recrutements importants. La CCSB a su mobiliser des aides et des subventions de partenaires publics extérieurs pour financer certains de ces postes.

Les lignes directrices de gestion devront être complétées car elles ne portent à ce jour que sur les volets de l'avancement de grade et de la promotion interne.

Les procédures de recrutement ne sont pas formalisées et ne font pas l'objet de compte rendu. L'étude de plusieurs recrutements sur la période, dont en particulier ceux sur des emplois de cadres (catégorie A), montre que la publicité des postes est parfois fictive de sorte que le principe d'égal accès aux emplois publics n'est pas toujours respecté.

Si le temps de travail et le régime indemnitaire n'appellent pas d'observations substantielles, une délibération devra être prise pour préciser le régime des heures supplémentaires et mieux encadrer leur indemnisation.

La politique forte de mutualisation poursuivie sur la période pourrait aujourd'hui être affinée afin de clarifier la position de certains agents et leurs activités. De même, la position statutaire du directeur général des services gagnerait à être ajustée.

La commande publique

Le président de la communauté de communes dispose de la part de l'assemblée délibérante d'une délégation permanente large pour passer les marchés sachant qu'aucune commission pour les marchés à procédure adaptée n'a été instituée. Une meilleure sécurisation de ces marchés pourrait reposer soit sur l'institution d'une telle commission, soit sur une délégation au président plus encadrée, comme cela a été fait pour la commune de Belleville-en-Beaujolais.

L'établissement a recruté un cadre spécialisé dans la commande publique ce qui a permis la mise en place de procédures à compter de l'année 2022. Plusieurs achats restent toutefois réalisés sans procédure de mise en concurrence.

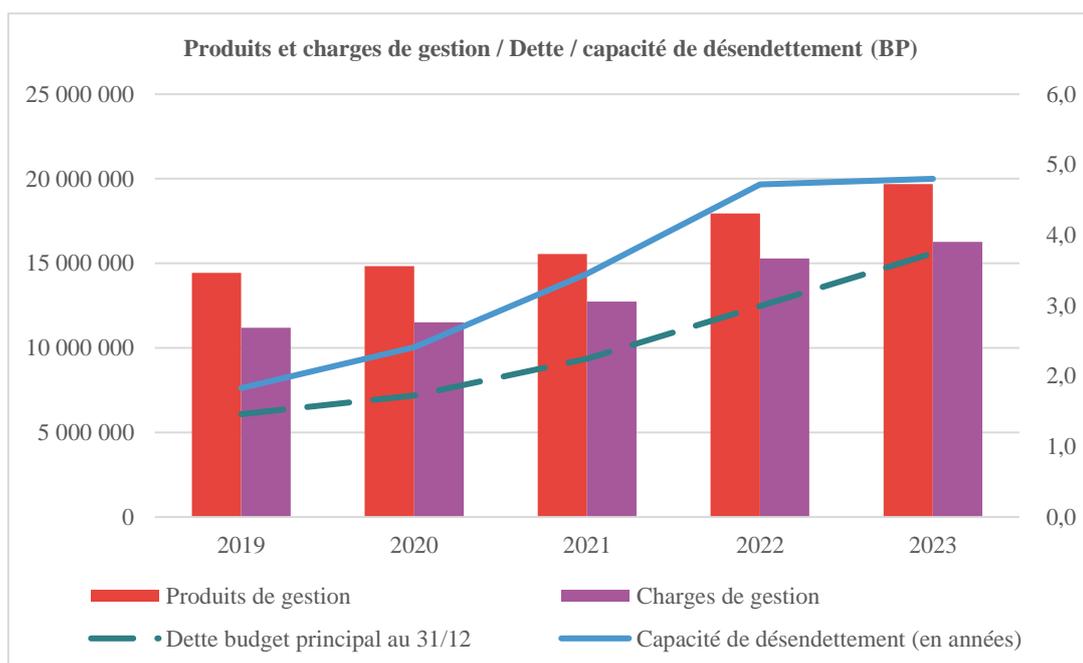
Lorsque des procédures sont suivies, l'examen d'un échantillon de marchés, révèle des carences constituant autant d'axes d'amélioration pour les services prescripteurs et pour les services chargés des procédures.

La CCSB devra notamment porter une attention particulière à une meilleure définition des besoins et à une meilleure computation des seuils.

La fiabilité des comptes et la situation financière

La CCSB n'avait pas encore adopté le référentiel comptable M57 ni de règlement budgétaire et financier. A la suite du contrôle, ce référentiel et ce règlement ont été adoptés pour le 1^{er} janvier 2025.

La situation financière est saine sur la période avec un bon niveau annuel d'autofinancement. L'augmentation des charges de gestion et des dépenses de personnel est plus que compensée par la dynamique de fiscalité (qu'elle soit locale ou reversée par l'État), ainsi que par les remboursements perçus au titre de la mutualisation.



En lien avec la politique d'investissement ambitieuse portée, l'endettement a fortement augmenté. La soutenabilité financière des projets à venir, en particulier du projet de médiathèque et du centre aquatique, dépendra également du taux de subventionnement effectif final.

Cette situation nécessite pour la CCSB de se doter d'un outil d'analyse financière afin de pouvoir tenir les élus informés annuellement au moment du rapport d'orientation budgétaire et ajuster, le cas échéant, les projets d'investissement afin d'éviter tout risque de dégradation durable de la situation financière.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. Régulariser la situation des services qualifiés de « mixtes ».

Recommandation n° 2. Réaliser le rapport, exigé par la loi, sur l'évolution du montant des attributions de compensation au regard des dépenses liées à l'exercice des compétences.

Recommandation n° 3. Mettre en place des procédures de recrutement transparentes garantissant le principe d'égal accès aux emplois publics

Recommandation n° 4. Mettre en place une délibération relative aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires et listant les emplois éligibles.

Recommandation n° 5. Procéder à un recensement annuel des besoins et systématiser les procédures de mise en concurrence des achats publics.

Recommandation n° 6. Procéder à l'intégration des syndicats mixtes du SURB et de Lybertec à la CCSB.

1 PRÉSENTATION DE L'ETABLISSEMENT

La communauté de communes Saône Beaujolais (CCSB), située dans le département du Rhône, a été créée le 1er janvier 2014 par la fusion entre les communautés de communes de la région de Beaujeu et Beaujolais Val de Saône d'une part, et par l'intégration de la commune de Cenves d'autre part.

Au 1^{er} janvier 2017, l'EPCI a fusionné avec la communauté de communes du Haut-Beaujolais et intégré la commune de Saint-Georges-de-Reneins dans le cadre du nouveau schéma de coopération intercommunale validé par arrêté préfectoral le 17 mars 2016. Elle comprenait alors 42 communes membres.

Ce nombre a été réduit à 35 avec la création par fusion des communes de Deux-Grosnes¹ et de Belleville-en-Beaujolais² en 2018 et 2019. Cette dernière est la commune la plus importante du territoire en termes de population (13 726 habitants en 2023) et accueille le siège de la CCSB. L'EPCI comprend 45 667 habitants au 1^{er} janvier 2023 (cf. tableau de la population DGF 2023 par commune en annexe).

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

Recettes réelles de fonctionnement	27 428 758 €	Recettes réelles d'investissement	11 151 722 €
Dépenses réelles de fonctionnement	24 179 489 €	Dépenses réelles d'investissement	10 701 985 €
<i>dont dépenses de personnel</i>	5 633 010 €		
Résultat de fonctionnement	3 249 269 €	Effectifs (pourvus)	125,96 ETP

Source : CA 2023 (budget principal) et CCSB

1.1 Le territoire

Situé au nord du département du Rhône, le territoire de la CCSB s'étend de la plaine de la Saône aux contreforts du Massif central ; une partie³ est en zone Natura 2000⁴. La CCSB exprime sa signature territoriale par les qualificatifs « *de Saône en Beaujolais* », ou encore « *de Belleville à Beaujeu* ». Ces termes ont le projet d'allier les plaines de la Saône, avec « *ses facilités de communication et d'implantation d'entreprises* », et les coteaux du Beaujolais « *propices au vignoble et au tourisme* » selon le site de la CCSB. Neuf des dix crus du Beaujolais y sont présents.

Le territoire assez vaste (539,80 km²) est touristique et les communes du sud-ouest sont accessibles grâce à l'A6 et à une voirie départementale dense. Belleville-en-Beaujolais dispose d'une gare permettant de desservir Lyon ainsi que Mâcon par le TER. Les communes les plus

¹ Fusion des communes d'Avenas, Monsols, Ouroux, Saint-Christophe, Saint-Jacques-des-Arrêts, Saint-Mamert et Trades.

² Fusion de Belleville et Saint-Jean d'Ardières.

³ Communes d'Arnas, Belleville en Beaujolais, Saint-Georges-de-Reneins, Taponas.

⁴ Arrêté du 22 décembre 2014 portant désignation du site Natura 2000 prairies humides et forêts alluviales du val de Saône aval (zone spéciale de conservation).

à l'ouest, en secteur montagneux, ne bénéficient en revanche pas d'une desserte aussi avantageuse.

Carte n° 1 : Situation de la communauté de communes dans le Rhône



Source : site du département du Rhône

S'agissant des logements et en 2018⁵ :

- 83 % des logements sont des résidences principales (89 % dans le Rhône) ;
- 65 % des ménages sont propriétaires de leur résidence principale (67 % dans le Rhône) ;
- 74 % des résidences principales sont des maisons individuelles et 26 % des logements collectifs ;
- 10 % des logements sont vacants ;
- les résidences secondaires représentent près de 7 % du parc de logements.

Plus de 2 200 nouveaux logements ont été construits entre 2011 et 2020, dont 72 % de logements individuels peu économes en foncier. La dynamique des constructions neuves de maisons individuelles est dans la moyenne et tend à diminuer avec les nouvelles obligations réglementaires en matière foncière (zéro artificialisation nette). La commune de Belleville-en-Beaujolais représente à elle seule 52 % des logements construits entre 2011 et 2020.

S'agissant du contexte économique local, on comptait près de 9 300 emplois salariés privés au 31 décembre 2019 avec 55,5 % des emplois du territoire localisés principalement à Belleville-en-Beaujolais (5 160 emplois salariés privés) et Saint-Georges-de-Reneins (1 200 emplois). Beaujeu (420 emplois), Deux-Grosnes (400 emplois) et Quincié-en-Beaujolais (300 emplois) constituent également des polarités économiques structurantes, bien que de rang inférieur.

⁵ Source : Portrait Communauté de communes de Saône en Beaujolais, septembre 2021, agence d'urbanisme Urbalyon.

Le tissu économique local comptait plus de 6 100 établissements dont environ 180 d'au moins 10 salariés, et 11 d'au moins 100 salariés dont :

- 250 à 499 salariés : Corico (transformation et conservation de la viande de volaille) à Monsols et le centre hospitalier de Belleville-en-Beaujolais ;
- 200 à 249 salariés : centre hospitalier de Beaujeu, Astra Plastique à Saint-Georges-de-Reneins, Compagnie Rhône Maintenance et Nettoyage à Belleville-en-Beaujolais.

Le pourcentage de personnes en situation de chômage ou de bénéficiaires du RSA est proportionnellement moins important sur le territoire de la CCSB que sur l'ensemble du département du Rhône.

Enfin, il a été décidé en 2024 (le 15 juillet pour la commune de Belleville-en-Beaujolais) d'accepter la fusion des deux hôpitaux de proximité de Beaujeu et Belleville-en-Beaujolais, pour le 1^{er} janvier 2025, afin, en particulier, de répondre à un contexte financier difficile et à des contraintes en matière de ressources humaines.

1.2 Le contexte et l'environnement institutionnel

1.2.1 Le contexte propre à la CCSB

Le territoire de la CCSB compte de nombreux équipements et services publics. En plus de la gare TER, le réseau de transports permet un accès à plusieurs communes de l'intercommunalité, avec toutefois une carence pour le nord du territoire (cf. carte en annexe).

La CCSB n'a pas défini formellement de projet de territoire (même si à travers le contrat de relance et de transition écologique (CRTE) et la convention territoriale de gestion (CTG), des documents de diagnostic et des axes de politiques publiques ont pu être définis). En revanche, des éléments pouvant s'en rapprocher sont présentés chaque année dans le rapport d'observations budgétaires (ROB).

Il s'agit également d'un territoire très engagé dans la décarbonation et labellisé *territoire à énergie positive* (TEPos) depuis 2016. Le plan climat-air-énergie territorial (PCAET) de la CCSB, adopté le 19 décembre 2019, complète la démarche TEPoS, notamment sur les aspects « *carbone et polluants atmosphériques* ».

La CCSB a par ailleurs fait le choix d'inscrire dans ses statuts la compétence facultative liée au développement des énergies renouvelables. Le conseil communautaire a défini, fin 2020, dans une délibération cadre les modalités de massification du photovoltaïque sur son territoire, avec un objectif de 105 GWh à horizon 2030 (soit 85 à 90 MWc).

La CCSB a lancé un appel à manifestation d'intérêt (« AMI ») en septembre 2021 pour sélectionner un partenaire avec lequel sera constituée une société de développement et d'exploitation afin de porter des projets photovoltaïques sur son territoire. Ces projets seront principalement des centrales au sol, des ombrières de parking, des centrales flottantes, de grandes toitures et éventuellement des sites agricoles pour de l'agrivoltaïsme.

Par ailleurs, l'ambition de la commune de Belleville-en-Beaujolais est de devenir la première ville bioclimatique et positive de France en 2035.

La CCSB a été retenue, avec les communes de Belleville-en-Beaujolais et de Beaujeu, dans le cadre du dispositif de l'État *Petites villes de demain* (PVD)⁶, dont la convention d'adhésion, signée le 9 avril 2021, a été intégrée à la convention-cadre d'opération de revitalisation de territoire (ORT) en 2023⁷.

Les communes de Belleville-en-Beaujolais et Beaujeu ont structuré leurs projets de revitalisation de territoire. Ce travail a abouti à l'élaboration d'un plan guide et d'un plan d'actions par commune orientant les principaux aménagements à venir jusqu'à l'horizon 2035.

À travers ce dispositif PVD, la CCSB a également lancé en octobre 2022 l'étude OPAH-RU (Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat - Renouvellement Urbain) sur ces deux communes pour engager une action renforcée en faveur de la réhabilitation de l'habitat ancien et ainsi répondre notamment aux enjeux de réduction de l'impact climatique des bâtiments anciens et de lutte contre la vacance de longue durée.

1.3 La gouvernance et l'organisation

Le conseil communautaire de la CCSB est composé de 68 élus, sans évolution depuis 2017.

Une partie des services de la commune de Belleville-en-Beaujolais et ceux de la CCSB ont été mutualisés. Il s'agit des services administratifs et techniques (hors espaces verts, déchets, et centre nautique). Ces services ont également été mis en commun avec le syndicat mixte Lybertec⁸, le syndicat de traitement des eaux usées Saône-Beaujolais⁹ et le syndicat d'urbanisme de la région de Belleville (SURB)¹⁰.

1.4 Un large éventail de compétences

Outre les compétences exercées de plein droit, la CCSB assure plusieurs compétences supplémentaires. S'agissant des évolutions de compétences, que ce soit en prise ou en restitution, la CCSB a entendu se positionner en appui aux communes dans une logique de solidarité territoriale. En dehors de celles imposées par la loi, les évolutions de compétences se font sur la base d'une demande des communes ou d'une proposition de la CCSB (cf. détail en annexe).

1.4.1 Les compétences obligatoires

Parmi les compétences obligatoires peuvent être cités :

⁶ Ce programme d'aides vise à donner aux communes de moins de 20 000 habitants qui exercent des fonctions de centralité, les moyens de concrétiser leurs projets de revitalisation.

⁷ CC du 2 février 2023.

⁸ Qui mène le projet d'un grand parc d'activités économiques se développant sur les communes de Belleville, Charentay et Saint-Georges-de-Reneins.

⁹ Qui regroupe Belleville-en-Beaujolais et Taponas, et qui gère notamment la station d'épuration CITEAU.

¹⁰ Auquel adhèrent Belleville-en-Beaujolais, Dracé et Taponas et qui a pour objet l'élaboration des documents d'urbanisme pour cet ensemble de communes.

- l'aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, le schéma de cohérence territoriale et le schéma de secteur ; le plan local d'urbanisme, le document d'urbanisme tenant lieu et carte communale ;
- les actions de développement économique¹¹ ;
- l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs définis aux 1^o à 3^o du II de l'article 1 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.
- la collecte et le traitement des déchets des ménages et déchets assimilés.
- la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI)¹².

La CCSB est par ailleurs engagée dans l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), valant programme local de l'habitat (PLUi-H), qui couvrira l'intégralité de son territoire. Son approbation était prévue en 2024.

Par délibération du 4 février 2021 a été créé un office du tourisme commun à trois EPCI, soit la communauté d'agglomération de Villefranche Beaujolais agglomération (CAVBA), la communauté de communes Beaujolais pierres dorées (CCBPD) et la CCSB.

À compter du 1^{er} janvier 2026, les compétences eau et assainissement seront transférées à la CCSB ; dans l'attente et en vue de la préparation du transfert, les dépenses afférentes (en particulier celles relatives aux études) sont portées par le budget général et seront refacturées aux budgets idoines en 2026.

1.4.2 Les compétences supplémentaires

Les compétences supplémentaires sont :

- la protection et la mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;
- la politique du logement et du cadre de vie ;
- la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie d'intérêt communautaire (qui correspond à un périmètre important avec une longueur totale de 908 km) ;
- la construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels¹³ et sportifs¹⁴ d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire ;

¹¹ Aides dans le cadre de l'article L. 4251-17 du CGCT ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme.

¹² Aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ; entretien et aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ; défense contre les inondations ; protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.

¹³ Cette compétence regroupe les équipements culturels suivants : le centre culturel intercommunal Le SingulierS à Belleville-en-Beaujolais (Cinéma, Café-resto et médiathèque) ; La Médiathèque à Beaujeu ; La Médiathèque Bernard Pivot à Quincié-en-Beaujolais.

¹⁴ Gymnase du collège à Beaujeu, Gymnase Gardent à Belleville-en-Beaujolais, Gymnase Rosselli à Belleville-en-Beaujolais, Salle des sports Philibert Bulliat à Villié-Morgon, Gymnase Lancié Arena à Lancié, Salle des sports Fontalet à Deux-Grosnes, Gymnase Bois-Franc à saint Georges de Reneins, La piscine à Belleville-en-Beaujolais, La piste d'athlétisme à Belleville-en-Beaujolais.

- l'action sociale d'intérêt communautaire – Petite enfance (accueils collectifs pour la petite enfance de 0 à 6 ans : sept micro-crèche et quatre multi-accueil, un relais petite enfance et quatre maisons d'assistantes maternelles) ; sept accueils collectifs pour mineurs, personnes âgées, santé (maisons de santé rurales), logement social.

Ces compétences comprennent également :

- le contrôle et l'aide à la gestion des installations d'assainissement non collectif — Animation des opérations collectives de réhabilitation ;
- l'établissement, l'entretien et l'exploitation de réseaux de communications électroniques, tout service de télévision, de radiodiffusion sonore et de communication ;
- l'étude, la construction, l'aménagement, l'extension, l'entretien et la gestion des casernes de gendarmerie du territoire ;
- le complément au service de transport en commun de voyageurs sur le territoire communautaire en lien avec les autorités organisatrices ;
- les mobilités actives et le partage des véhicules terrestres à moteur.

Sur la question des mobilités, l'article L. 1243-6, I du Code des transports dispose que « *L'autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais est chargée, en lieu et place de ses membres : (/) 1° D'organiser des services réguliers de transport public de personnes ; (/) 2° D'organiser des services à la demande de transport public de personnes ; (/) 3° D'organiser des services de transport scolaire définis aux articles L. 3111-7 à L. 3111-10 ; (/) 4° D'organiser la liaison ferroviaire express entre Lyon et l'aéroport Saint-Exupéry* ».

Le SYTRAL est devenue l'autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais le 1er janvier 2022. L'ordonnance à l'origine de cette disposition n'a pas évoqué l'exercice des mobilités actives¹⁵. La CCSB a donc entendu garder une partie des compétences d'une autorité organisatrice de mobilité (AOM)

1.4.3 Une montée en puissance assumée sur la production d'énergie

1.4.3.1 La compétence de la CCSB

Dans le cadre de la compétence « *protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie* », la CCSB va devenir actionnaire d'une SAS de production d'énergie solaire. Cela répond à un axe du plan de massification du solaire (délibération du 20 mai 2021) :

« *La CCSB a contribué à l'émergence d'une société citoyenne de production d'énergie renouvelable. Le partenariat entre la collectivité et Soleil Beaujolais se traduit par différents axes : accompagnement à la structuration de la société via un bureau d'études spécialisé, mise à disposition de toitures suite à la réalisation d'une publicité, participation au capital et implication dans la gouvernance de la SAS* ».

¹⁵ L. 1271-1 : « *Les mobilités actives, notamment la marche à pied et le vélo, sont l'ensemble des modes de déplacement pour lesquels la force motrice humaine est nécessaire, avec ou sans assistance motorisée. Elles contribuent à la mise en œuvre de l'objectif assigné à l'organisation des mobilités définie à l'article L. 1111-1 et à la préservation de la santé publique* ».

Pour mettre en place la boucle locale, une société *Bo watt production* (société de projet) va être constituée avec 49 % pour un « *bloc territorial* », soit principalement la CCSB et 51 % CORFOU (groupe Terre et lac). Cela fait écho à un autre axe du plan de massification¹⁶.

S'agissant du bloc territorial, la volonté d'une commune de devenir actionnaire de la société de projet pose problème dès lors que la compétence de production de « *soutien aux actions de maîtrise de l'énergie* » a été transférée à la CCSB.

Le fait que l'intérêt communautaire défini en la matière s'écarte de cette position (les statuts de la CCSB mentionnent « *La prise de participation au capital de Sociétés dont l'objet social est la production d'énergies renouvelables, dont l'action s'inscrit dans les démarches portées par la Communauté de Communes, sans préjudice de la participation des Communes dans de telles sociétés, conformément à l'article L. 2253-1 du CGCT* ») ne pourra pas juridiquement être opposé. Les principes de spécialité et d'exclusivité s'opposent en effet à toute action communale dès lors que la compétence a été transférée par les communes à l'EPCI.

1.4.4 Prévenir tout risque de conflit d'intérêts

Aujourd'hui, la CCSB est actionnaire de deux sociétés :

N° inventaire	N° immo	Désignation du bien	Classe	Valeur acquisition	Date acquisition
130125	01-130125	ACHATS 10 ACTIONS SAEMIB TITRE 576 DU 20/12/2013 (01-130125)	261 TITRES DE PARTICIPATION	8 883,00	23/12/2013
202161-00086	202161-00086	SAS Soleil Beaujolais /PRODUCTION ENERGIES RENOUVELABLES	Nature : 261 - NA	18 000,00	05/11/2021

Source : documents budgétaires

La SAS Soleil Beaujolais est présentée comme d'initiative citoyenne. Lors de la séance du 20 mai 2021 du conseil communautaire, il est en effet expliqué que « *La CCSB a contribué à l'émergence d'une société citoyenne de production d'énergie renouvelable. Le partenariat entre la collectivité et Soleil Beaujolais se traduit par différents axes : accompagnement à la structuration de la société via un bureau d'études spécialisé, mise à disposition de toitures suite à la réalisation d'une publicité, participation au capital et implication dans la gouvernance dans la SAS* ».

C'est lors de cette même séance qu'a été prise une délibération relative à la prise de participation dans cette société, sur le fondement de l'article L. 2253-1 alinéa 3 du CGCT, et que M. Frédéric PRONCHERY, par ailleurs premier vice-président à la CCSB, a été élu représentant de l'EPCI au sein du conseil de gestion de la société.

¹⁶ Selon cette délibération : « *La stratégie développée par la CCSB vise une réappropriation publique et citoyenne de la question énergétique. Ce principe sera traduit dans les choix relatifs au montage juridique et financier des sociétés de projet. Les sociétés de projet reposeront sur un partenariat Public-Privé-Citoyens avec des répartitions du capital envisagées de la façon suivante et travaillées pour chaque société de projet :*

- Bloc communal (communes et EPCI) : plafond 49 %
- Partenaires (SYDER, Fonds OSER) : plafond 25 %
- Société de développement : plafond 49 %
- Participation citoyenne : plafond 10 % ».

Selon le DGS, la répartition serait finalement entre deux types d'actionnaires avec 51 % pour la société sélectionnée et 49 % pour le bloc territorial.

En plus de la prise de participation à hauteur de 18 000 € du capital de la société (soit 20 % de ce capital) la CCSB, par la même délibération, a décidé d'un apport en compte courant d'associés à hauteur de 27 000 €.

En 2023, le premier vice-président a instruit et présenté les rapports ainsi que voté les délibérations débouchant sur l'autorisation de signer des contrats de mise à disposition pour 20 ans de toiture appartenant à la CCSB (cela pouvant logiquement s'assimiler à une aide) lors du conseil communautaire du 2 février 2023.

Le déport du représentant de la CCSB au sein de la société, afin de prévenir tout risque lié à un conflit d'intérêts aurait dû être préconisé. L'article L. 1111-6 II du CGCT prévoit en effet : *« II. Toutefois, à l'exception des délibérations portant sur une dépense obligatoire au sens de l'article L. 1612-15 du présent code et sur le vote du budget, les représentants mentionnés au I du présent article ne participent pas aux décisions de la collectivité territoriale ou du groupement attribuant à la personne morale concernée un contrat de la commande publique, une garantie d'emprunt ou une aide revêtant l'une des formes prévues au deuxième alinéa du I de l'article L. 1511-2 et au deuxième alinéa de l'article L. 1511-3, ni aux commissions d'appel d'offres ou à la commission prévue à l'article L. 1411-5 lorsque la personne morale concernée est candidate, ni aux délibérations portant sur leur désignation ou leur rémunération au sein de la personne morale concernée ».*

L'attribution de ces contrats (qui prévoit une construction, une exploitation et une maintenance de l'installation photovoltaïque par la SAS et le versement d'un loyer à la CCSB, non pas en fonction de la production effective mais de la puissance installée avec 6 € par an et par kWc¹⁷, soit 726 € par an pour les deux toitures) peut toutefois être assimilée à une location visée au deuxième alinéa de l'article L. 1511-3¹⁸.

Au vu de la puissance à installer (85 kWc d'une part, 36 kWc d'autre part), le prix de la location semble réduit, quand bien même l'installation serait rétrocedée d'ici 20 ans à la CCSB (le matériel étant par ailleurs à ce moment amorti).

Interrogé sur les recettes à percevoir, les services de la CCSB ont défini un premier ordre de grandeur total de 12 800 € par an pour la SAS.

Le montage retenu est également favorable à la SAS en raison de la fixité du loyer, alors même que les revenus seront amenés vraisemblablement à augmenter pendant la durée de l'exploitation des panneaux.

¹⁷ La puissance d'un panneau solaire photovoltaïque (PV) s'exprime en watt-crête (Wc).

Cette puissance instantanée délivrable est évaluée dans des conditions standards en laboratoire, correspondant à un ensoleillement de 1 000 W/m² et une température du panneau de 25°C. Une énergie de 1 000 Wc équivaut à 1 kWc (kilowatt-crête). Pour atteindre cette puissance, il faut deux à trois panneaux solaires, couvrant une surface de 4 à 5 m². La quantité d'électricité produite par une installation PV s'exprime en kWh (kilowatt-heure). En France, 1 kWc permet de produire 800 à 1 200 kWh chaque année.

Depuis le 1er janvier 2023, le prix du kilowattheure est indexé sur l'inflation avec une réévaluation tous les trois mois, et donc n'est plus fixe pendant toute la durée du contrat. En 2024, le kilowattheure d'électricité est racheté 0,1313 € pour une installation d'une puissance inférieure à 9 kWc.

¹⁸ *« Ces aides revêtent la forme de subventions, de rabais sur le prix de vente, de location ou de location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés, de prêts, d'avances remboursables ou de crédit-bail à des conditions plus favorables que celles du marché. Le montant des aides est calculé par référence aux conditions du marché, selon des règles de plafond et de zone déterminées par voie réglementaire. Ces aides donnent lieu à l'établissement d'une convention et sont versées soit directement à l'entreprise bénéficiaire, soit au maître d'ouvrage, public ou privé, qui en fait alors bénéficiaire intégralement l'entreprise ».*

Sur le fondement de la délibération précitée du 2 février 2023 une convention a été récemment signée pour le local polyvalent de Trades.

Une promesse de convention pour le cinéma le Singulier(s) à Belleville-en-Beaujolais a été conclue : toutes les conditions ne sont pas levées et la convention n'est, à ce jour, pas signée.

Outre le cadre juridique en vigueur en matière de règles de déport (article L. 1111-6 du CGCT précité), le risque de voir être déclarée illégale toute délibération à laquelle prend part un membre du conseil municipal intéressé à l'affaire, même en tant que mandataire (article L. 2131-11 du CGCT) est réel.

Dès lors la chambre invite à l'avenir à prévoir le déport du 1^{er} vice-président de la CCSB également représentant de la CCSB au sein de la SAS Soleil Beaujolais, pour toute attribution de convention au bénéfice de cette société (lors de l'instruction et du vote des dossiers devant les instances, mais également pour la signature des conventions).

En réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur, après avoir reconnu que le premier vice-président aurait dû se déporter « *notamment en ce qui concerne l'instruction et le vote des dossiers* », a indiqué faire respecter à l'avenir les règles de déport.

1.4.5 L'évolution du coefficient d'intégration fiscale

Au-delà des compétence exercées, l'examen du coefficient d'intégration fiscale (CIF) fait apparaître un EPCI peu intégré. Le CIF constitue un indicateur de la part des compétences exercées au niveau du groupement. Il permet de mesurer l'intégration d'un EPCI par le rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité recouvrée sur son territoire par les communes et le groupement.

Pour l'ensemble de la période, on peut relever un CIF largement inférieur à 0,5 (seuil à partir duquel est accordé une garantie de la DGF pour les communautés de communes¹⁹). Le CIF de la CCSB demeure ainsi sensiblement inférieur au CIF moyen constaté pour les communautés de communes en France.

Selon l'ordonnateur actuel, si la compétence voirie a été prise il y a quelques années pour améliorer le CIF, aucune action d'optimisation n'a été engagée depuis.

Le changement de facturation des services communs (cf. infra) serait de nature à améliorer sensiblement cet indicateur et à optimiser les dotations perçues par la CCSB.

Tableau n° 2 : Évolution du coefficient d'intégration fiscale (CIF)

	2019	2020	2021	2022	2023
CIF de la CCSB	0,338044	0,340458	0,341375	0,340541	0,340617
CIF moyen des CC (FPU) en France	0,372909	0,3810299	0,388376	0,389570	0,397788

Source : DGCL

¹⁹ Les CC concernées ne peuvent alors percevoir une dotation d'intercommunalité par habitant inférieure à celle perçue l'année précédente.

2 LA GOUVERNANCE

2.1 Le fonctionnement des instances communautaires

L'élection de l'actuel président, M. Jacky MENICHON, a eu lieu par délibération du 9 juillet 2020, celui-ci étant le seul candidat.

Conformément à l'article L. 2121-7 du CGCT résultant de la loi du 31 mars 2015, une lecture de la charte de l' élu local a été faite en séance.

Le conseil communautaire, composé de 68 membres, est soumis à un règlement intérieur adopté dans le délai légal (le 23 juillet 2020). Il s'est réuni entre 7 et 9 fois par an, soit davantage que le minimum prévu par la loi (l'article L. 2121-7 du CGCT impose un minimum d'une réunion par trimestre).

Le bureau comprend douze vice-présidents (le maximum légal étant de quinze membres) et un membre non vice-président.

Sept commissions ont été créées par délibération et interviennent chacune dans leur champ de compétence²⁰. Chaque commission est présidée et animée par un président de commission qui ne peut être qu'un vice-président. Chaque commune est représentée dans toutes les commissions par au moins un élu ; les élus communaux non conseillers communautaires peuvent être membres des commissions.

2.2 L'organisation intercommunale

2.2.1 L'organisation de l'administration intercommunale

Les services de la commune de Belleville-en-Beaujolais et de la CCSB sont mutualisés depuis de nombreuses années²¹ avec le CCAS de la commune, le SURB, le syndicat de traitement des eaux usées et le syndicat mixte Lybertec à travers des services communs depuis 2021 (cf. organigramme en annexe).

Le cadre juridique de la mutualisation

L'article L. 5211-4-1 du CGCT dispose que le transfert de compétences d'une commune vers un EPCI entraîne le transfert du service concerné. Les agents, titulaires et non titulaires, sont transférés de plein droit auprès de l'EPCI, après avis du comité social territorial de la commune et, s'il existe, de l'EPCI. Le transfert peut être proposé également aux agents exerçant pour partie seulement dans un service ou une partie de service transféré. En cas de refus dans ce dernier cas, ils sont mis à disposition du président de l'EPCI, à titre

²⁰ - Développement durable / Gestion des déchets ; - Social / Petite enfance / Personnes âgées / Logement social : cette commission travaille également sur les questions de santé et de maisons de santé ; - Ruralité / Agriculture / Viticulture / Forêt ; - Développement économique / Mobilité ; - Tourisme ; - Culture / Patrimoine culturel : le secteur "culture" comprend les médiathèques, le réseau de lecture publique, l'éducation artistique et culturelle, ainsi que les écoles de musique ; - Voirie / Hydraulique / Erosion.

²¹ Première forme de mutualisation entre la commune et la CCSB en 2007 à l'occasion du transfert de la piscine selon l'ancien ordonnateur, mutualisation réellement engagée entre ces deux organismes depuis le 1^{er} janvier 2009.

individuel, et pour la partie de leurs fonctions relevant uniquement du service ou de la partie de service transféré.

En dehors des compétences transférées, l'article L. 5211-4-2 du CGCT prévoit la possibilité de créer un service commun entre une ou plusieurs communes membres et leur EPCI d'appartenance. Ces services communs peuvent être chargés de l'exercice de missions opérationnelles ou fonctionnelles en matière de gestion du personnel, de gestion administrative et financière, d'informatique, d'expertise juridique, d'expertise fonctionnelle ainsi que de l'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'Etat. Les effets de ces mises en commun sont réglés par convention après établissement d'une fiche d'impact, décrivant notamment les effets sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis pour les agents. Les services communs sont gérés par l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Les fonctionnaires et agents non titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont transférés de plein droit, après avis, selon le cas, de la commission administrative paritaire ou de la commission consultative paritaire compétente, à l'EPCI ou à la commune chargée du service commun. En fonction de la mission réalisée, le personnel des services communs est placé sous l'autorité fonctionnelle du maire ou sous celle du président de l'établissement public.

La réglementation ne prévoit donc pas la possibilité de regrouper au sein d'un même service des agents relevant d'une part de l'EPCI, et d'autre part de la ville-centre. Soit ces derniers sont pleinement transférés à l'EPCI, soit ils sont mis à sa disposition pour la partie de leurs missions qui concernent l'exercice des compétences transférées. Par ailleurs, si la commune souhaite mettre en place un service commun, elle ne le peut que sur les thématiques et dans les seules conditions rappelées ci-dessus.

Des services mixtes sont également listés mais ils ne correspondent à aucune notion juridique (ce point étant par ailleurs reconnu par la collectivité) : il s'agit de service comprenant à la fois des agents de la CCSB et des agents de la commune de Belleville-en-Beaujolais.

Cela montre aussi une ligne de partage brouillée en matière de compétences en particulier pour les affaires culturelles et le service des sports.

Ainsi, tous les agents de ce dernier sont de la CCSB comme le montre l'annuaire des services. Il est pourtant présenté comme un service mixte car la compétence sport reste du ressort communal. Cela pose un problème dès lors que cette compétence n'a pas été transférée.

C'est en effet la compétence équipements sportifs²² qui a été transférée. Les agents sont tous de la CCSB mais peuvent travailler pour la commune selon les besoins. Le service des sports compte une quinzaine d'agents.

Pour les demandes de subventions communales, c'est la direction des sports qui est concernée. Le règlement fixant les modalités d'attribution des subventions par la CCSB évoque le rayonnement du territoire de l'association sportive (cf. infra).

On retrouve cette ambiguïté autour de la notion de services mixtes avec :

²² Piscine intercommunale, piste d'athlétisme, gymnase Gardent, gymnase Joseph Roselli à Belleville ; gymnase à Beaujeu ; gymnase Jean-Claude Ruet à Villié-Morgon.

- le service cohésion sociale et égalité des chances dirigé par Mme X, agent de la CCSB qui dirige notamment le service solidarités, la relation avec le CCAS, et le service de prévention de la délinquance qui relèvent de la commune, tout comme, depuis le 1^{er} janvier 2024, la politique de la ville (compétence restituée à la commune centre) ;
- le service aménagement urbain dirigé par M. Y, agent de la CCSB qui exerce des missions communales à travers le projet urbain (même pratique avec une de ses collaboratrices, Mme Y, rattachée à M. Y).

En réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur évoque le dispositif de mutualisation lié au transfert partiel de compétence. Or, les cas relevés ici ne concernent pas un transfert partiel de compétence mais bien des compétences différentes.

La chambre recommande à la CCSB de régulariser la situation des services qualifiés de « mixtes » afin d'identifier précisément à l'avenir dans l'organigramme les services de la CCSB, ceux de la commune et les services communs.

Une autre carence liée à ce partage parfois flou entre les actions de la CCSB et celles relevant de la ville-centre peut être relevée : il arrive que des agents de la commune réalisent des engagements comptables (en émettant un bon de commande) pour la CCSB alors même qu'ils n'ont pas de lien juridique avec elle et qu'ils n'appartiennent pas à des services mutualisés.

Ainsi au moins quatre agents de la commune ont engagé des bons de commande pour le compte de la CCSB pour un montant de 426 811 € pour la période 2019 à 2023.

Tableau n° 3 : Montants d'engagements irrégulièrement passés par des agents de la commune

(en €)	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (provisoire)	TOTAL
Agent C				21 722	257 955	197 787	477 464
Agent B			118	2 574			2 692
Agent L	19 584	30 146	36 208	19 416			105 353
Agent S	5 614		8 681	11 778	13 017	454	39 543
TOTAL	25 198	30 146	45 007	55 489	270 971	198 241	625 052

L'engagement de dépense sans en avoir le pouvoir ou sans avoir reçu délégation à cet effet est constitutif de l'infraction posée par l'article L. 131-13 al. 3 du Code des juridictions financières. Il conviendrait de cesser sans délai une pratique risquée amenant ces agents à manier des fonds relevant d'une autre collectivité que la leur.

L'ordonnateur s'y est engagé en réponse aux observations provisoires de la chambre.

Il peut enfin être relevé le cumul des fonctions par le DGS au sein de la CCSB (et en plus d'autres cumuls développés infra) qui occupe également le poste de directeur du pôle aménagement et développement durables ainsi que celui de directeur du pôle politiques publiques.

Le pôle des services techniques comprend 50 ETP (dont environ 35 ETP pour le CTM dont l'activité concerne quasi-exclusivement la gestion de la commune de Belleville-en-Beaujolais). Avec la mutualisation, l'approche territoriale (intervention sur la zone géographique), sans se poser la question de la collectivité pour laquelle on intervient, serait privilégiée selon les services.

Au sein de la CCSB, aucun agent n'occupe la fonction de juriste ; les services ont indiqué recourir à un prestataire privé d'aide en ligne, aux services du centre de gestion de la fonction publique territoriale du Rhône en cas de besoins en matière juridique, ou à des cabinets d'avocats pour des prestations dont les montants ont progressé sensiblement sur la période en passant de 8 400 € HT en 2019 à 43 435 € HT en 2023 (cf. tableau en annexe sur les prestations juridiques).

Les délibérations sont relues par le DGS et le DGA (le service assemblées ne fait pas de contrôle sur le fond des dossiers). Il n'y a donc pas de contrôle juridique spécifique qui serait effectué par un agent spécialisé de la CCSB. Les relectures des mémoires produits par des avocats reposent aujourd'hui sur le DGS.

Il apparaît pour la chambre que la désignation d'un juriste interne permettrait de faire le lien de manière plus efficiente avec les juridictions ou le conseil choisi, l'ordonnateur actuel ayant reconnu ce point.

Recommandation n° 1. Régulariser la situation des services qualifiés de « mixtes ».

2.2.2 La commission de contrôle financier

En parallèle des dispositifs de contrôle spécifiques aux délégations de services publics, il résulte des dispositions des articles R. 2222-1 et suivants du CGCT, que les délégataires de services publics, comme les contractants pour lesquels intervient un règlement de comptes périodique, doivent présenter des comptes détaillés des opérations. Le contrôle de ces comptes détaillés doit être effectué par une commission de contrôle des comptes dont les membres sont désignés par l'organe délibérant.

Cette commission a été instituée par délibération du 20 mai 2021.

La chambre remarque que la commission de contrôle financier ne s'est jamais réunie sur la période, même lorsqu'une délégation de service public était en cours (la délégation de service public du cinéma était en vigueur sur la période jusqu'au 1^{er} avril 2023, avant une reprise en régie).

2.2.3 L'attribution des subventions aux organismes tiers

Les collectivités et les établissements ont la possibilité d'attribuer à des tiers diverses subventions, en numéraire ou en nature. L'attribution d'une subvention donne obligatoirement lieu à une délibération distincte du vote du budget. Par exception, si la subvention n'est pas assortie de conditions, le conseil municipal peut décider d'établir une simple liste des bénéficiaires dans un état annexé au budget, valant décision d'attribution²³. Lorsque la subvention excède 23 000 €, une convention est en revanche obligatoirement conclue entre la collectivité et le bénéficiaire²⁴. Le compte administratif doit rendre compte de manière exhaustive des subventions et concours en nature (mise à disposition de locaux, etc.) accordés

²³ Art. L. 2311-7 du CGCT.

²⁴ Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, art. 10 et 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, art. 1.

par la collectivité en les mentionnant (leur valorisation pouvant être recommandée au titre des bonnes pratiques de gestion).

La CCSB confirme que des avantages en nature sont accordés aux associations. Il s'agit principalement de mises à disposition de locaux ou de matériels. Cependant, ces avantages en nature ne font l'objet ni d'une mention ni d'une évaluation permettant de les faire figurer dans les comptes de la CCSB ou des associations. En effet, ces informations n'apparaissent pas dans les annexes aux documents budgétaires (ainsi du compte administratif 2022). La chambre invite l'EPCI à procéder systématiquement à la mention des avantages en nature en annexe des documents budgétaires et à leur valorisation.

La diminution des subventions entre 2020 et 2021 s'explique par la crise sanitaire. En 2023, les subventions de la CAF ne transitent plus par la CCSB mais sont versées directement aux associations. Une baisse est ainsi constatée sur cette année, en lien vraisemblablement avec la mise en place de la convention territoriale globale²⁵ (CTG), des subventions de la CAF étant maintenant directement versées à des organismes et ne passant plus par l'intermédiaire de la CCSB.

Tableau n° 4 : Subventions de fonctionnement versées

<i>en €</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>	<i>VAM</i>	<i>variation 2023/2019</i>
<i>Subventions de fonctionnement</i>	<i>1 599 879</i>	<i>1 873 799</i>	<i>1 679 226</i>	<i>1 725 918</i>	<i>1 505 416</i>	<i>- 1,5 %</i>	<i>- 5,9 %</i>
<i>Dont subv. autres établissements publics</i>	<i>282 345</i>	<i>307 468</i>	<i>384 001</i>	<i>323 292</i>	<i>298 009</i>	<i>1,4 %</i>	<i>5,5 %</i>
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	<i>1 317 535</i>	<i>1 566 331</i>	<i>1 295 225</i>	<i>1 402 626</i>	<i>1 207 407</i>	<i>- 2,2 %</i>	<i>- 8,4 %</i>

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Le montant total des subventions versé en 2023 s'élève à 1,5 M€ (principalement pour la petite enfance, les centres sociaux, l'office de tourisme ou les centres sociaux). Les subventions versées par la CCSB font l'objet de conventions lorsqu'elles dépassent 23 000 €.

L'EPCI s'est doté de trois règlements régissant le versement de subventions, établis par compétence et délibérés en 2023 : action et cohésion sociale, culture et sport.

Pour autant si les statuts actuels prévoient des « actions de soutien en faveur d'acteurs du sport », cet item n'apparaît pas comme suffisamment défini. En effet, et comme le rappelle

²⁵ Une convention territoriale globale est un accord-cadre politique conclu entre une caisse d'allocations familiales, une intercommunalité, et/ou une ou plusieurs communes. Elle a pour objectif d'associer l'ensemble des partenaires locaux à la définition du projet social du territoire et à l'organisation concrète de l'offre de service en direction des familles. Elle participe au développement et à l'adaptation des équipements et services aux familles, et ainsi faciliter l'accès aux droits.

la jurisprudence, les compétences doivent être définies de manière précise dans les statuts de l'EPCI. À défaut, l'arrêté préfectoral prononçant le transfert de compétences risque l'annulation par le juge administratif²⁶.

Or près d'une vingtaine d'associations sportives bénéficient de subventions annuelles de la part de la CCSB. Ainsi dix-huit associations étaient concernées au terme du budget 2024 pour un montant de 55 200 €.

Tableau n° 5 : Subventions versées à des associations sportives

Associations	Montant BP 2024
ASA Beaujolais -course de côte des Beaujolais Villages – Marchampt	3 000 €
Endurose - course moto (Team Tout Terrain Beaujolais)	500 €
Beaujolais Basket	10 000 €
Comité organisation Tour du Beaujolais	5 000 €
Marathon du Beaujolais du Beaujolais (Beaujolais Runners)	3 000 €
Moto ball Saint Georges	5 000 €
Autocross de Saint Igny de Vers (Ecurie St Rigaud)	5 000 €
Les attelages de Saint Georges de Reneins	1 000 €
Amicale sportive de la Grosne	3 000 €
TRITON CLUB BELLEVILLE	1 200 €
Entente Sportive HAUT BEAUJOLAIS	3 000 €
Association Sportive LYCEE AIGUERANDE	2 000 €
Comité Sportif Maconnais Beaujolais	2 500 €
Belleville Foot Beaujolais	2 500 €
Cercle des Patineurs BeB	2 000 €
TRI AVENIR 69	1 000 €
Beaujolais Baseball	500 €
Les Majorettes de la Batterie-Fanfare de Saint Lager	5 000 €
TOTAL	55 200 €

Source : service des sports de la CCSB

Le règlement d'attribution adopté ne suffit pas à justifier de la compétence de la CCSB, qui doit au préalable être transférée selon les conditions prévues par la loi. L'EPCI ne dispose pas à ce jour de la compétence sport mais seulement de celle relative à des équipements sportifs comme le rappelle le compte rendu du conseil communautaire du 30 mars 2023.

Dès lors, l'établissement n'est pas fondé à verser ces subventions, quand bien même elles ne se substitueraient pas aux versements effectués par des communes mais viendraient en complément de ceux-ci.

Par ailleurs, si certains soutiens relèvent plus d'un souci de visibilité pour la CCSB, cet

²⁶ TA de Strasbourg, 8 juin 1990, *commune de Pang* ou CE, 6 novembre 1998, *Association pour la protection des Gorges de l'Ardèche*.

apport financier pourrait alors prendre la forme d'un contrat de promotion d'image, avec des contreparties spécifiques et réelles pesant sur les clubs concernés.

L'ordonnateur fait état d'une réflexion sur ce sujet, la subvention de fonctionnement aux clubs sportifs n'étant, compte tenu des compétences de la CCSB (et illustré par ailleurs par l'absence d'un vice-président au sport) pas le « *bon véhicule* ».

2.3 Les relations avec les communes

2.3.1 Une mutualisation poussée dont les modalités de facturation pourraient évoluer

Une partie des services communautaires a été mutualisée avec la commune de Belleville-en-Beaujolais, le syndicat mixte Lybertec²⁷, le syndicat de traitement des eaux usées Saône-Beaujolais²⁸ et le syndicat d'urbanisme de la région de Belleville²⁹.

La mutualisation se décompose ainsi en deux blocs :

- un bloc historique avec la mutualisation EPCI, ville-centre puis étendue au CCAS et à d'autres syndicats³⁰ ;
- une mutualisation récente entre les EPCI et les autres communes (cf. extrait de la délibération du 9 décembre 2021 en annexe), comprenant en particulier des fonctions supports et des fonctions opérationnelles.

Certains services sont mis à disposition gratuitement des communes (cf. convention de mutualisation CCSB/communes) : « *Dans le cadre de sa mission d'accompagnement et de solidarité auprès des communes, la CCSB met gratuitement à disposition de ses communes membres les services suivants : (/) - Accompagnement à la rénovation énergétique des bâtiments dans le cadre du programme ACTEE – AMI SEQUOIA, (/) - Assistance, conseil, recherche de financement et accompagnement au montage des dossiers de subventions, (/) - Programme « Petites Villes de demain », (/) - Mission d'Accompagnement aux communes (MIDAC) ».*

L'adhésion aux services ouverts gratuitement est libre et laissée au choix des communes.

Cette gratuité n'est normalement pas permise pour des services communs. Chaque commune bénéficiaire doit participer financièrement au service commun car ce dernier implique le partage de ressources et de moyens, quand bien même le service ne préexisterait pas. Dans le cas contraire, le service commun serait requalifié en prestation de service soumis au droit de la commande publique.

²⁷ Qui mène le projet d'un grand parc d'activités économiques qui se développe sur les communes de Belleville, Charentay et Saint-Georges-de-Reneins.

²⁸ Qui regroupe Belleville-en-Beaujolais et Taponas, et qui gère notamment la station d'épuration CITEAU.

²⁹ Auquel adhèrent Belleville-en-Beaujolais, Dracé et Taponas et qui a pour objet l'élaboration des documents d'urbanisme pour cet ensemble de communes.

³⁰ Les syndicats du syndicat de traitement des eaux usées (STEU), du syndicat d'urbanisme de Belleville (SURB), Lybertec et, depuis le 1^{er} janvier 2022, le syndicat mixte des rivières du Beaujolais (SMRB).

Par ailleurs, pour éviter que les communes non membres soient amenées à financer le fonctionnement du service alors qu'elles n'en bénéficient pas, il convient d'écarter la gratuité des prestations du service commun pour l'ensemble des bénéficiaires.

La DGCL indique pour sa part que la création d'un service commun ne doit pas conduire à une répartition déséquilibrée des contributions³¹.

L'article L. 5211-4-2 du CGCT permet d'imputer la facturation d'un service commun par une retenue sur les attributions de compensation, le calcul du coefficient d'intégration fiscale « *prenant en compte cette imputation* ».

Cela permettrait donc d'optimiser les dotations perçues par la CCSB. Il y aurait également un intérêt pratique avec la diminution des titres émis par le service finances (aujourd'hui la CCSB émet un titre pour les charges générales et un titre pour les dépenses de personnel pour chaque service commun puis pour chaque commune). Cela fait une centaine de titres par an (chiffre susceptible d'augmenter en cas de recours accrus par les communes aux services communs). En 2024, le montant refacturé au titre de l'utilisation des services communs 2023 s'est élevé à 1,5 M€, dont 1 M€ pour la seule commune de Belleville.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué être intéressé par cette modalité de compensation en ce qu'elle permettrait d'optimiser le CIF (cf. supra) et l'étudier à l'avenir.

Tableau n° 6 : Nombre de titres émis dans le cadre de la mutualisation

	2022	2023
<i>Nombre de titre émis</i>	92	119

Source : CCSB

2.3.2 L'absence d'un pacte financier et fiscal abouti

Le pacte fiscal et financier est un document adopté par délibération de l'EPCI visant à réduire les disparités de charges et de recettes entre les communes ; il est obligatoire dès lors qu'au moins une des communes du territoire est signataire d'un contrat de ville (L. 5211-28-4 du CGCT), ce qui est le cas de Belleville-en-Beaujolais.

Aucun pacte financier et fiscal n'a été rédigé mais plusieurs dispositifs financiers entre la CCSB et les communes ont pu être mis en place.

On peut d'abord citer la prise en charge à 100 % de la contribution communale au titre du FPIC chaque année (cf. infra).

³¹ Guide pratique des coopérations à l'usage des collectivités locales et de leurs groupements : « *lorsque l'intégralité du coût de fonctionnement du service commun est supportée par l'EPCI, les communes membres de l'EPCI, sans être membre du service commun, sont amenées à financer le service alors qu'elles n'en bénéficient pas. Pour éviter cette situation, il faut, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge, écarter la gratuité des prestations du service commun pour l'ensemble de ses bénéficiaire* » (p.96).

Des fonds de concours ont également été votés³² et les critères de la dotation de solidarité communautaire (DSC) ont été ajustés par délibération du 9 décembre 2021 (qui affirme, dans son dispositif, « *l'adoption du Pacte financier et fiscal 2022-2026 a minima en se limitant à la définition des critères de la DSC* »). La chambre relève que l'engagement pris dans cette délibération (et également dans le dispositif) « *d'adopter le Pacte financier et fiscal 2022-2026 au premier semestre 2022* » en concertation avec les communes n'a pas été tenu.

Les critères de la DSC ont été modifiés afin de se conformer aux exigences légales, tout en prévoyant cependant un mécanisme de maintien du montant précédent de la DSC (avec une révision libre des AC) :

- 25 % pour l'insuffisance du potentiel financier ;
- 30 % pour l'écart du revenu par habitant ;
- 45 % pour l'effort fiscal.

Un partage de l'IFER a pu par ailleurs être réalisé (délibération du 6 décembre 2022).

En revanche, le partage de la taxe d'aménagement (initialement voté par une délibération du 29 septembre 2022), a été annulé par une délibération du 6 juillet 2023 (la loi ayant rendu de nouveau facultatif ce partage et le conseil communautaire ayant décidé de revenir sur ce partage).

L'ordonnateur voulait aller plus loin et comptait sur ce partage de la taxe d'aménagement (TA) afin de permettre une redistribution de la fiscalité économique sur des critères objectifs et dans un but de solidarité mais cela n'a, pour l'instant, pas pu aboutir.

Les différents procès-verbaux du bureau démontrent que la réflexion sur les mécanismes d'un PFF est toujours en cours avec des pistes comme :

- le partage de fiscalité et en particulier de la TFPB pour alimenter la DSC,
- le partage de la TA pour alimenter un fonds de concours aux communes ;
- la création d'un nouveau fonds de concours à 3 M€ pour la période 2024-2027 alimenté par la dynamique de fiscalité de la CCSB.

La chambre attire l'attention de l'ordonnateur sur l'importance de concilier cette réflexion avec celle des choix en matière d'investissements propres de la CCSB qui apparaissent, à ce jour, très ambitieux. Il est important que les maires et les élus aient une pleine connaissance des implications financières des choix réalisés afin de pouvoir concilier une forte solidarité financière et des politiques communautaires ambitieuses.

La CRC invite dans ce cadre l'ordonnateur à formaliser et à finaliser un pacte qui pourra utilement s'appuyer sur un bilan quinquennal des attributions de compensation (cf. infra) et sur une analyse financière prospective périodiquement actualisée (cf. infra). Cette démarche d'élaboration d'un pacte financier et fiscal complet doit être engagée dans les meilleurs délais compte tenu des enjeux déjà identifiés par la CCSB.

2.3.3 Une absence d'évaluation financière de certaines compétences

Dans le cadre de l'instruction, la CCSB a précisé que, « *seuls les transferts de compétences au 1^{er} janvier 2017, du fait de la dernière fusion, et au 1^{er} janvier 2020, relatif à*

³² En particulier d'un fonds de concours d'un montant de 1,05 M€ pour les communes de moins de 3 500 habitants sur la période 2023-2025.

la prise de compétence *Gymnase de St Georges*, ont donné lieu à une évaluation de la CLECT (commission locale d'évaluation des charges transférées).

Les autres modifications de compétences (...) n'ont pas donné lieu à une évaluation de la CLECT, considérant que les communes n'exerçaient jusqu'alors pas cette compétence.

Sur la période considérée, aucun changement de périmètre ni aucune mutualisation de service ne sont intervenus dans le cadre de ces transferts de compétences ».

L'examen des compétences transférées (cf. liste en annexe) démontre toutefois que d'autres transferts auraient dû faire l'objet d'une évaluation de la CLECT. Il implique, dans tous les cas, de procéder à l'évaluation des charges ; seule la commission est compétente pour constater, le cas échéant, l'absence de charges ou proposer une révision libre permettant de ne pas affecter (ou partiellement) les attributions de compensation des communes concernées.

Ainsi peut-on relever parmi les compétences n'ayant pas fait l'objet d'une CLECT :

- la prise de la compétence « *Quartier de la Gare de St Georges* » par modification de l'intérêt communautaire intervenu par délibération en date du 3 octobre 2019 ;
- la prise de la compétence « *Education Artistique et Culturelle* » par modification de l'intérêt communautaire intervenu par délibération en date du 4 février 2021.

Par ailleurs et en raison de la clause générale de compétence, plusieurs compétences transférées citées plus haut impliquent nécessairement des dépenses préalables par les communes concernées ; ce n'est pas la même chose de constater l'absence de dépenses et l'impossibilité de leur évaluation en cas d'absence de comptabilité analytique suffisamment précise.

Enfin, deux autres compétences devront faire l'objet d'une évaluation (déjà prévue par les services de la CCSB) :

- la restitution à la commune de Belleville-en-Beaujolais de la compétence « *Politique de la Ville* » par modification statutaire intervenue au 1^{er} janvier 2024 par AP du 15 décembre 2023 ;
- la prise de la compétence « *Halte fluviale* » au 1^{er} janvier 2024 par modification de l'intérêt communautaire intervenue par délibération en date du 14 décembre 2023.

La chambre rappelle que la CLECT dispose d'un délai de neuf mois à compter de la date du transfert de compétence pour élaborer et transmettre le rapport évaluant le coût net des charges transférées (septième alinéa du IV de l'article 1609 nonies C du CGI).

En réponse aux observations provisoires, le président de la CCSB s'est engagé à régulariser la situation dans les meilleurs délais, en réunissant la CLECT pour évaluer les compétences transférées n'ayant pas encore fait l'objet de cette évaluation.

2.3.4 L'absence de bilan quinquennal des attributions de compensation

La CCSB ne satisfait pas à l'obligation de communication des attributions de compensation (AC) prévisionnelles avant le 15 février prévue par le V de l'article 1609 C

nonies du CGI³³. Selon l'ordonnateur toutefois, ces informations sont envoyées par ses services en début d'année aux communes (sachant que les montants n'ont pas varié ces dernières années) ; la chambre constate que cette démarche (légalement obligatoire) pourrait également présenter un intérêt dès lors que les frais de mutualisation seraient déduits des AC comme la chambre le recommande (cf. infra).

Le 2° du V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts prévoit la présentation, tous les cinq ans, par le président d'un EPCI d'« *un rapport sur l'évolution du montant des attributions de compensation au regard des dépenses liées à l'exercice des compétences* ».

Aucun bilan quinquennal des attributions de compensation n'a été réalisé, en méconnaissance de la loi.

La chambre recommande à la CCSB de réaliser ce rapport dans les meilleurs délais, ce à quoi le président s'est engagé en réponse. Une bonne pratique serait de présenter ce rapport en CLECT avant de le présenter en conseil communautaire.

Recommandation n° 2. Réaliser le rapport, exigé par la loi, sur l'évolution du montant des attributions de compensation au regard des dépenses liées à l'exercice des compétences.

3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

3.1 L'organisation de la fonction ressources humaines

La fonction des ressources humaines (RH) repose sur six agents dont un responsable. Il n'existe pas de guide, ni de fiches de procédures formalisées détaillant les opérations devant être accomplies, ni de documentation sur les points de vigilance.

S'agissant de certaines questions juridiques relatives aux RH, la CCSB tend à recourir aux cabinets d'avocats ; ainsi, sur les plus de 100 000 € de dépenses générales d'avocats identifiées entre 2019 et 2023, près de 71 000 € ont concerné des questions en lien avec un cabinet spécialisé RH (*Cabinet C*).

3.2 Les lignes directrices de gestion

L'article 30 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique impose aux collectivités la rédaction de lignes directrices de gestion (LDG) qui déterminent la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines. Elles fixent les orientations générales en matière de mobilité, de promotion et de valorisation des parcours.

³³ « *Le conseil de l'établissement public de coopération intercommunale communique aux communes membres, avant le 15 février de chaque année, le montant prévisionnel des attributions au titre de ces reversements* ».

Un arrêté du 25 juin 2021 a été pris pour établir ces lignes directrices de gestion, qualifiées dans les visas comme « *document de référence de la gestion des ressources humaines* » de la collectivité, pour la durée maximum réglementaire de six ans.

Le document ne porte toutefois que sur les volets de l'avancement de grade et de la promotion interne.

L'article 15 du décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 relatif aux LDG rappelle qu'elles peuvent faire l'objet d'une révision au cours de la période. La chambre invite la CCSB à profiter de cette modalité pour compléter ce document et définir véritablement les enjeux et les objectifs de la politique de ressources humaines au sein de l'EPCI, compte tenu des politiques publiques mises en œuvre, de la situation des effectifs, des métiers et des compétences.

Le président de la CCSB a indiqué, en réponse aux observations provisoires, engager un travail de révision devant permettre durant le 1^{er} semestre 2025, la rédaction de nouvelles LDG couvrant la période 2025-2029.

3.3 Les effectifs et la masse salariale

Le nombre d'agents augmente sensiblement sur la période pour atteindre 135 agents et 125,96 ETP en 2023 (+ 73 % pour le nombre d'agents et + 61 % en termes d'ETP).

En matière d'évolution des effectifs, la période 2019 à 2024 est marquée par plusieurs mesures significatives assumées par l'ordonnateur et décrites par les services :

- l'arrivée d'un nouveau DGS en septembre 2020 et une réorganisation complète des services en cinq grands pôles co-pilotés par un binôme directeur et directeur adjoint.
- La mise en place du « *mode projet* » afin de poursuivre les objectifs du mandat ;
- Le renforcement de certains services identifiés comme sous-dotés (ex service Patrimoine bâti) mais aussi la création de services nouveaux (commande publique, archives, etc.).
- En 2022, une seconde étape a été marquée avec la création des services communs portés par la CCSB dans le cadre de la nouvelle convention générale de mutualisation (avec une mutation des agents qui étaient auparavant à la commune de Belleville).

Tableau n° 7 : Effectifs permanents et non permanents

Au 31/12	2019		2020		2021		2022		2023		Evolution	
	Nombre d'agents	ETP	Nombre d'agents	ETP	Nombre d'agents	ETP						
Titulaires	61	57,64	58	55,88	55	52,58	74	71,48	84	81,58	38 %	34 %
Catégorie A	7	7	6	6	6	6	10	10	12	12	71 %	71 %
Catégorie B	16	15	15	14,4	14	13,4	20	19,4	21	20,4	31 %	28 %
Catégorie C	38	35,64	37	35,48	35	33,18	44	42,08	51	49,18	34 %	29 %
Contractuels	17	13,75	24	20,13	39	37,13	49	45,25	51	44,38	200 %	161 %
Catégorie A	4	4	5	5	10	9,4	17	15,9	20	18,7	400 %	368 %
Catégorie B	3	3	5	5	11	11	15	15	20	18,42	567 %	514 %
Catégorie C	10	6,75	14	10,13	18	16,73	17	14,35	11	7,26	10 %	-27 %
Total	78	71,39	82	76,01	94	89,71	123	116,73	135	125,96	73 %	61 %

Source : CCSB

La chambre constate que beaucoup de recrutements ont concerné des chargés de mission du pôle développement durable (avec souvent des subventions en regard obtenues dans le cadre d'appels à projets, cf. infra), en lien avec une volonté politique affichée de recruter des chargés de mission et des experts.

L'accroissement des effectifs implique toutefois d'avoir une attention sur ceux des fonctions supports, ces derniers devant être adaptés en conséquence afin de sécuriser les procédures en particulier en matière de commande publique.

L'augmentation des effectifs de la filière technique s'expliquerait par le fait que le service patrimoine bâti a été rattaché à la CCSB en 2022.

La CCSB n'a pas été en mesure de produire le bilan social formalisé 2020 (mais seulement des données)³⁴ ; les rapports sociaux uniques (RSU) 2021 et 2022 ont toutefois bien été produits³⁵.

Durant la période contrôlée, la part des dépenses de personnel nette des remboursements par rapport aux produits de gestion relatifs à la mutualisation s'est donc stabilisée. La part des dépenses totales de personnel a augmenté significativement, sans que cela n'affecte toutefois la proportion des dépenses de personnel nette, en raison des montants croissants de remboursement enregistrés par la CCSB au titre de la mutualisation.

Tableau n° 8 : Dépenses de personnel

en €	2019	2020	2021	2022	2023	VAM	Variation simple
Charges totales de personnel	3 029 808	3 213 300	3 461 996	4 976 084	5 510 423	16,1 %	81,9 %
- Remboursement de personnel MAD	570 585	652 271	887 024	1 919 579	2 244 242	40,8 %	293,3 %
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	2 459 223	2 561 028	2 574 972	3 056 505	3 266 181	7,4 %	32,8 %
<i>en % des produits de gestion</i>	17,0 %	17,3 %	16,6 %	17,0 %	16,6 %		

Source : Comptes de gestion (ANAFI)

Les facteurs d'évolution de la masse salariale ont pu être retracés selon des facteurs endogènes (principalement des créations récurrentes et importantes d'emplois, liés notamment à la montée en puissance de politiques mises en œuvre par le pôle aménagement et développement durables (PADD) et des facteurs exogènes comme la revalorisation du SMIC ou le dégel du point d'indice.

³⁴ Article 33 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 et arrêté du 28 août 2017 fixant la liste des indicateurs

³⁵ Article 5 de la loi n° 2019-828 du 06/08/2019, codifié à l'article L. 231-1 du Code général de la fonction publique.

Selon l'ordonnateur, le défi à venir sera le transfert de la compétence eau et assainissement au 1^{er} janvier 2026 qui impliquera le transfert et le recrutement d'agents dédiés. Ce point fait déjà l'objet d'études et de réflexion de la part des services de la CCSB.

3.4 Le recrutement

3.4.1 L'absence de procès-verbal de jury de recrutement

La procédure comme les pratiques de recrutement d'une collectivité publique doivent permettre d'assurer le respect du principe d'égalité d'admissibilité aux emplois publics (de valeur constitutionnelle en application de l'article 6 de la déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789) ainsi que des règles du code général de la fonction publique qui en découlent.

Le recrutement à la CCSB ne fait pas l'objet d'une procédure formalisée. Par ailleurs, le service ressources humaines (ainsi que la DGA ressources) n'est pas forcément associé à l'ensemble des étapes de la procédure de recrutement.

La chambre constate aussi l'absence de compte rendu écrit des recrutements, qui ne permet donc pas de s'assurer du respect de l'égalité de traitement des candidats et invite la CCSB à remédier à cette carence sans délai.

En réponse, l'ordonnateur s'est engagé à mettre en place, d'ici la fin de l'année 2024, une procédure avec un compte rendu faisant apparaître le relevé de décision du jury pour chaque recrutement.

Il ressort de comptes rendus d'entretiens annuels professionnels l'absence de prise en compte suffisante du service RH dans la préparation des décisions stratégiques, notamment pour les éléments de rémunération qui seraient pourtant de nature à mieux éclairer l'EPCI sur la soutenabilité financière à long terme des recrutements.

3.4.2 Un non-respect du principe de publicité des postes

Les collectivités locales sont soumises, en matière de recrutement, à différentes obligations juridiques que l'on pourrait résumer ainsi : obligation de recruter un fonctionnaire sur un emploi permanent³⁶, obligation de déclaration de vacance de poste³⁷, également déclarée auprès du centre de gestion³⁸. Les conséquences en cas de non-respect de ces obligations peuvent aller jusqu'au risque de nullité des nominations subséquentes³⁹.

Afin d'assurer le respect du principe d'égalité d'admission aux emplois publics, une collectivité doit publier suffisamment en amont (usuellement 30 jours) la vacance d'emploi

³⁶ Article L. 311-1 du Code générale de la fonction publique (CGFP).

³⁷ Article L. 311-2 du CGFP.

³⁸ Article L. 313-4 du CGFP.

³⁹ Conseil d'État, Sous-sections 3 et 5 réunies, 14 Mars 1997 - n° 143800 : « *La création de l'emploi (...) n'a pas été communiquée au centre de gestion compétent ; qu'il suit de là que le contrat par lequel le président du conseil général a recruté M.X pour occuper cet emploi a été conclu à la suite d'une procédure irrégulière et est, par suite, entaché d'excès de pouvoir* ».

d'un poste. Or l'examen de plusieurs recrutements récents démontre que cette publicité est fictive.

Ainsi pour un agent⁴⁰ recruté par contrat comme conseiller en rénovation et précarité énergétique, au motif avancé de l'impossibilité de recruter un fonctionnaire alors même que la déclaration de vacance d'emploi (DVE) datait du 24 octobre 2023, soit la date de signature du contrat (conclu pour une durée de trois ans). Cet agent avait été préalablement recruté pour :

- un an (du 20 décembre 2021 au 19 décembre 2022) au titre du motif d'accroissement temporaire d'activité pour assurer les missions d'accompagnement de la stratégie de rénovation énergétique de l'habitat ;
- un an (du 20 décembre 2022 au 19 décembre 2023) au titre du motif d'accroissement temporaire d'activité pour assurer les missions d'accompagnement de la stratégie de rénovation énergétique de l'habitat.

On peut citer également le recrutement d'un contractuel⁴¹ au motif des besoins du service ; cet agent était précédemment sur un poste de revitalisation commerciale pendant deux ans (sur un contrat de projet). À la suite de la création d'un poste de manager de territoire, il a été de nouveau recruté alors que la DVE n'a été effectuée que le 17 novembre 2023, soit le jour de la signature du contrat, rendant en cela toute autre candidature impossible. Ce recrutement est donc irrégulier, d'autant que la justification avancée par la CCSB pour ce recrutement d'un non titulaire est le fait qu'aucun fonctionnaire n'a pu être recruté. Il peut également être relevé un courriel des services du 3 novembre 2023 (soit deux semaines avant la signature et la publication de la DVE), où il est fait état de la création de l'emploi permanent pour l'agent nommé cité.

La publication du poste est ainsi fictive et fait échec au recrutement d'un fonctionnaire, en méconnaissance des textes.

Parmi les autres cas récents détectés on peut en particulier relever deux cas.

Un agent⁴² a d'abord eu un contrat de projet, petites villes de demain, de trois ans pour lequel il n'y a pas eu de DVE (elle n'est pas mentionnée dans les visas). Par la suite, la collectivité a conclu avec l'intéressé un contrat de trois ans sur emploi permanent d'ingénieur avec une DVE publiée le 3 mai 2021 pour une signature du contrat d'engagement par l'ordonnateur trois jours plus tard, le 6 mai 2024.

Le recrutement d'un autre agent⁴³ interpelle également (il n'apparaît pas dans l'organigramme mais est directement rattaché au DGS selon la note sur l'organisation des services du 1^{er} septembre 2021 présentée en bureau). Chargé de Mission « *développement de projets, recherches de subventions et de labellisations* », il a signé un premier contrat du 10 février 2021 où il est expliqué qu'il n'a pas été possible de recruter un fonctionnaire alors même que la DVE a été publiée le 3 février 2021.

⁴⁰ Matricule n° 0CC00897.

⁴¹ Matricule n° 0CC00900.

⁴² Matricule n°0CC00792.

⁴³ Matricule n°0CC00772.

Recommandation n° 3. Mettre en place des procédures de recrutement transparentes garantissant le principe d'égal accès aux emplois publics

3.5 L'absence d'entretien professionnel annuel pour certains agents

La consultation des dossiers du personnel révèle parfois l'absence d'entretien professionnel annuel (EPA)⁴⁴ réalisé, alors même que cette formalité, en plus d'être obligatoire et de participer d'une bonne pratique de management, apparaît nécessaire pour justifier du versement du complément indemnitaire annuel (élément du revenu qui est lié au résultat, cf. infra).

Ainsi l'équipe de contrôle n'a pas trouvé d'EPA de plusieurs agents⁴⁵. La chambre invite la CCSB à se montrer plus vigilante sur la réalisation de ces entretiens.

3.6 La situation du directeur général des services

3.6.1 Les positions statutaires du directeur général des services

3.6.1.1 L'historique

M. Philippe SERRE a été recruté sous CDD de quatre mois comme directeur général adjoint (DGA) de la CCSB le 1^{er} octobre 2020 puis directeur général des services (DGS) à compter du 1^{er} février 2021. Il devait initialement prendre le poste de DGS dès le 1^{er} octobre 2020, mais le poste du DGS précédent n'a été vacant qu'au 31 janvier 2021.

M. SERRE a ensuite conclu un contrat à temps complet pour la période allant du 1^{er} février 2021 au 31 janvier 2024 sur l'emploi fonctionnel de DGS (mais ce contrat date du 25 septembre 2020, soit le jour de la déclaration de vacance d'emploi ayant servi de support à son recrutement comme DGS).

Placé en disposition pour convenances personnelles par son ancienne administration (la commune de Faverges-Seythenex), il a été pendant deux ans contractuel, tout en conservant ses droits à l'avancement comme le prévoit la réglementation⁴⁶.

Depuis le 1^{er} octobre 2022, il est de nouveau titulaire placé sur l'emploi fonctionnel de DGS de la commune de Belleville-en-Beaujolais (avec un indice brut de rémunération (IB) à 631, soit un indice majoré (IM) à 529) mais à un « *indice de rémunération personnel 669* » et à temps partiel. En parallèle, un avenant a été pris à son contrat avec la CCSB pour l'autoriser à exercer ses fonctions de DGS de la CCSB à temps non-complet de 50 % (soit jusqu'au 31

⁴⁴ Obligatoire juridiquement : article L. 521-1 - Code général de la fonction publique ; Article 1-3 - Décret n° 88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale ; Décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014 relatif à l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires territoriaux.

⁴⁵ - en 2020 et 2021 pour l'agent matricule n° 0CC00226 (départ de l'agent en disponibilité en août 2021) ; pour l'agent matricule n° 0CC00149 après celui de 2019; en 2022 pour un agent matricule n° 0CC00764 (administration générale mais directement rattachée au DGS) ; en 2022 pour un agent matricule n° 0CC00898 ; en 2021 et 2022 un agent matricule n° 0CC00772.

⁴⁶A l'issue de la première période de 5 ans, le fonctionnaire doit choisir entre démissionner pour continuer de travailler sur un contrat ou revenir dans son ancienne administration pendant 18 mois.

janvier 2024). Un nouveau contrat avec la CCSB a été conclu pour une période du 1^{er} février 2024 au 30 septembre 2026.

S'il avait été affecté sur un emploi mutualisé au niveau de l'EPCI et en prenant le reliquat avancé de son ancienneté comme fonctionnaire (sachant qu'il y avait deux arrêtés de détachement, un avec un IM de 480), il aurait été reclassé au premier échelon de l'emploi fonctionnel de DGS des communes ou EPCI de 40 000 habitants à 80 000 habitants (IM 591) soit un traitement de 2 909,36 €, contre un traitement de base de 4 486,28 € sur le contrat de non titulaire où il était rémunéré sur la base de l'indice hors-échelle (HE) A2 (référence emploi fonctionnel 40 à 80 000 habitants) en octobre 2022, puis HEA3 (soit le niveau le plus élevé de la grille) à la suite de l'avenant du 15 novembre 2022, l'autorisant à exercer sa fonction de DGS de la CCSB à temps partiel.

M. SERRE occupe donc deux emplois (un à temps partiel pour la CCSB, l'autre à temps non complet pour la commune) depuis le 1^{er} octobre 2022.

Cette situation exceptionnelle fait naître un risque de conflit d'intérêts public-public, entre celui de la commune de Belleville-en-Beaujolais et de la CCSB qui sont deux personnes juridiques distinctes, aux intérêts, en particulier financiers, propres

3.6.1.2 La position de DGS d'une intercommunalité de plus de 40 000 habitants

L'article 6 du décret n°87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières réserve les postes de DGS aux agents dits de catégorie A + :

« Parmi les fonctionnaires mentionnés à l'article 4 du présent décret, seuls les administrateurs territoriaux, les conservateurs territoriaux du patrimoine, les conservateurs territoriaux de bibliothèques et les fonctionnaires titulaires d'un emploi ou appartenant à un corps ou à un cadre d'emplois dont l'indice terminal est au moins égal à la hors-échelle B peuvent être détachés dans un emploi de : (/) 1. Directeur général des services d'une commune de plus de 40 000 habitants ; (/) 2. Directeur général adjoint des services d'une commune de plus de 150 000 habitants ; »

Or M. SERRE est attaché et non administrateur territorial. Le dispositif contractuel semble utilisé pour pouvoir malgré tout le nommer DGS (L'article L. 343-1 du CGFP et l'article 2 du décret n° 88-545 du 6 mai 1988).

Ce point est par ailleurs reconnu par les services de la CCSB quand il leur a été demandé pourquoi les emplois fonctionnels de DGS et de DGA n'ont pas été mutualisés⁴⁷.

3.6.1.3 Le cumul de différentes fonctions et activités

Au sein de la CCSB, il peut être relevé le cumul des fonctions administratives au sein de la CCSB par le DGS comme le montre sa signature de courriel :

- directeur général des services mutualisés :
 - o commune de Belleville-en-Beaujolais

⁴⁷ « La mutualisation des emplois fonctionnels a été effectivement envisagée mais nous n'avons pas trouvé de fondement juridique satisfaisant, considérant la situation administrative individuelle de chacun des 2 agents concernés. ».

- communauté de communes Saône-Beaujolais
- secrétaire général du syndicat Lybertec et du SURB
- directeur de l'aménagement et du développement durables
- directeur du pôle politiques publiques⁴⁸ ; cette qualité n'est pas retracée dans la signature mais bien dans l'organigramme.
- animateur territorial LEADER 2023-2027 pour la CCSB

Le DGS est par ailleurs directeur de la régie à autonomie financière du cinéma. Il va confier cette fonction à un autre agent.

Pour le cumul d'emplois, la réglementation distingue deux situations.

- Le cumul d'emplois permanents :

Un fonctionnaire peut cumuler, dans deux collectivités différentes, un emploi public permanent à temps complet en qualité de titulaire avec un autre emploi public permanent à temps non complet quel que soit son statut (contractuel ou fonctionnaire), à condition que la durée totale de service de ce cumul n'excède pas 115 % de celle afférent à un emploi à temps complet.

- Le cumul d'un emploi permanent avec une activité accessoire.

Le DGS de la CCSB est concerné par ces deux types de cumul.

Tableau n° 9 : Activités accessoires et cumuls déclarés du DGS

activité 1	activité 2	activité 3
DGS Titulaire TNC 50 % Mairie de Belleville-en-Beaujolais	Formateur	Expertise et Conseil vacances auprès du Département du Rhône

Source : CCSB

3.6.1.3.1 Le cumul d'emplois permanents

Un emploi à temps complet est un emploi sur lequel la durée de travail correspond à la durée légale de travail, c'est-à-dire 35 heures par semaine (ou 1 607 heures par an). Un emploi à temps non complet (ou incomplet) est un emploi créé pour une durée de travail inférieure à la durée légale de travail. Ce dernier ne doit pas être confondu avec le temps partiel qui correspond à une diminution de la quotité de travail de l'agent mise en place à sa demande et sur laquelle il est possible de revenir pour que l'agent exerce à nouveau à temps plein.

Selon l'article 25 septies II de la loi du 13 juillet 1983 précité : « *il est interdit au fonctionnaire : 5 ° de cumuler un emploi permanent à temps complet avec un ou plusieurs autres emplois permanents à temps complet* ». Un agent public ne peut donc cumuler deux emplois permanents à temps complet.

En l'espèce, cela n'empêche pas le DGS de bénéficier du cumul de fonctions car si le poste de DGS de la CCSB a été créé à temps complet, celui de DGS de la commune a été

⁴⁸ L'ancien directeur est en disponibilité pour convenance personnel pour 5 mois et 29 jours et peut, en théorie, revenir sur ce poste.

modifié pour être à temps non complet (avec une durée hebdomadaire de 17h30) comme le montre le tableau des emplois des deux collectivités.

En effet, M. SERRE, à partir de l'avenant du 15 novembre 2022 à son contrat de travail à la CCSB, applicable à compter du 1^{er} octobre 2022 (soit un effet rétroactif irrégulier en soi), est placé en temps partiel (50 %). Le maire de Belleville-en-Beaujolais a autorisé ce qui est présenté comme une « *activité accessoire* » par lettre du 21 octobre 2022 mais relève en réalité d'un cumul de fonctions avec un emploi à temps partiel de DGS à la CCSB.

Est également autorisé par cette lettre « *une activité d'expertise et conseil* » auprès du département du Rhône présentée comme des vacances.

M. Frédéric PRONCHERY, le signataire de la lettre comme maire de Belleville-en-Beaujolais, est également vice-président du conseil départemental du Rhône, délégué à l'environnement, aux nouvelles mobilités et au transport.

Il ressort de l'instruction que ces vacances ont débuté en octobre 2022 et ont été exercées quasiment sans discontinuer depuis ; il n'y a que pour le mois d'août 2023 où il n'a pas été trouvé trace d'une rémunération du DGS par le département du Rhône. Il en ressort un besoin permanent pour ce dernier de nature à induire un risque de qualification de cette activité au titre d'un emploi permanent.

Dans ce cadre, un dépassement du seuil de 115 % avait pu être constaté en octobre et en novembre 2022 en raison de ce travail effectué pour le compte du département du Rhône.

(En nombre d'heures mensuel)	Temps de travail		
	OCTOBRE 2022	NOVEMBRE 2022	DECEMBRE 2022
Belleville-en-Beaujolais	75,84	75,84	75,84
CCSB	75,84	75,84	75,84
CD69	40	40	20
Total	191,68	191,68	171,68
% cumul emploi	126 %	126 %	113 %

Un temps complet mensuelle s'élève à 151,68 heures

Sources : fichiers de paie

Le nombre d'heures renseignées dans les fichiers de paie (dernière donnée disponible, fichier de paie du mois de juin 2024) ne dépassait plus la limite légale à compter du mois de décembre 2022.

En réponse aux observations provisoires, le président du conseil départemental du Rhône a d'abord précisé le contexte du recrutement dont l'objet visait à apporter « *un concours à l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie ENR* », « *dans un contexte où les savoirs manquent sur ce sujet nouveau pour les collectivités et dans lequel Monsieur SERRE avait acquis une expérience particulière* ».

Il a ensuite expliqué que « *le contrat de vacances conclu avec l'intéressé ne prévoyait pas de temps de travail prédéfini ; il permettait la réalisation de prestations ponctuelles, non*

pérennes et non prévisibles dans leur quotité et mentionnait un volume horaire maximal de 20 heures par mois ».

Le président a enfin indiqué que le dépassement du seuil de 115 % pour les deux mois mentionnés résultait d'une erreur dans la déclaration des heures et que les remboursements avaient été faits de sorte qu'aucun dépassement n'était finalement constaté (les pièces ayant par ailleurs été produites).

3.6.1.3.2 Le cumul d'activités

L'article L. 21-3 du code général de la fonction publique (CGFP) pose le principe selon lequel l'agent public consacre l'intégralité de son temps de travail à son emploi. Toutefois, les articles L. 123-2 à L. 123-8 du code prévoient des dérogations à ce principe permettant aux agents publics de cumuler leur emploi avec une autre activité professionnelle dans des conditions qu'ils définissent.

L'agent qui occupe un emploi permanent à temps non complet ou incomplet, dont la durée du travail est inférieure ou égale à 70 % de la durée légale ou réglementaire du travail, peut exercer une ou plusieurs activités privées lucratives en complément.

Ces activités sont énumérées à l'article 11 du décret du 30 janvier 2020. Il s'agit notamment des fonctions suivantes : « (...) 8. *Activités d'intérêt général exercées auprès d'une personne publique ou d'une personne privée à but non lucratif ;* ».

Le maire de Belleville-en-Beaujolais a autorisé des activités présentées comme accessoires qui relèvent en réalité davantage du cumul d'emplois (cf. supra). Une autre autorisation pour activité accessoire a été produite, celle signée par le centre départemental de gestion de la fonction publique territorial du Rhône (CDG 69).

S'agissant des demandes d'activités accessoires du point de vue de l'employeur communautaire (président CCSB), un courriel a pu être produit. Une lettre non signée datée du 18 décembre 2023 a pu également être retrouvée ; elle est rédigée dans les mêmes termes que celle du maire de Belleville-en-Beaujolais.

3.6.2 L'obligation de produire une déclaration d'intérêts

La loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, dispose que « *le fonctionnaire exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité* » et que « *dans l'exercice de ses fonctions, il est tenu à l'obligation de neutralité* ».

Afin de s'assurer de la compatibilité de la nomination de certains fonctionnaires avec ces principes, la même loi a instauré à leur égard une déclaration d'intérêts prévue par le décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016.

La transmission de cette déclaration doit intervenir avant la nomination de l'agent. Le Conseil d'État a considéré cette condition comme substantielle et a déjà été amené à annuler un décret présidentiel de nomination en raison du non-respect de cette règle⁴⁹.

Bien que M. Philippe SERRE soit sur emploi fonctionnel d'un EPCI de plus de 40 000 habitants, il n'a, semble-t-il, pas procédé à l'obligation d'une déclaration d'intérêts⁵⁰.

L'examen du dossier individuel du DGS n'a pas permis de trouver trace de sa déclaration d'intérêts ni de l'accusé de réception de l'autorité de nomination prévu par l'article 8 du décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016.

Le fait de ne pas procéder à cette déclaration expose à des sanctions pénales⁵¹. Cela est d'autant plus important en l'espèce que le DGS effectue différentes activités accessoires, dont une au titre d'une société dont l'activité est récurrente depuis 2021 (cf. supra).

La chambre recommande donc à l'ordonnateur de veiller à ce que cette déclaration soit effectuée dans les meilleurs délais. A la suite de la communication du rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur a demandé au DGS de procéder à cette déclaration d'intérêts le 24 septembre 2024.

*

En conclusion, il conviendrait que la CCSB clarifie la situation statutaire du DGS et achève le processus de mutualisation s'agissant des emplois fonctionnels afin de créer un véritable service commun comme le permet la réglementation.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué chercher une solution en ce sens, notamment dans le cadre de la création d'un service commun relatif à la direction générale.

3.7 Le temps de travail et l'absentéisme

3.7.1 Le temps de travail

Le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris en application de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, fixe la durée hebdomadaire du travail à 35 heures à compter du 1^{er} janvier 2002. Le décompte du temps de travail s'effectue sur la base de 1 600 heures annuelles maximum, base relevée en 2008 à 1 607 heures du fait de l'instauration du jour de solidarité institué en vue d'assurer le financement des actions en faveur de l'autonomie des personnes âgées ou handicapées. La jurisprudence a établi que cette base de 1 607 heures est à la fois un plancher et un plafond. L'article 47 de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 impose, à compter du 1^{er} janvier 2022, la suppression des régimes dérogatoires en vigueur dans la fonction publique territoriale et l'alignement de la durée de travail des agents territoriaux sur celle fixée par l'article L. 3121 27 du code du travail.

⁴⁹ Conseil d'État, 4^{ème} et 1^{ère} chambres réunies, 26/01/2018, 408215.

⁵⁰ L. 122-2 du CGFP et l'article 3 du décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration d'intérêts.

⁵¹ L. 122-20 du CGFP.

La CCSB a fait évoluer progressivement son régime de temps de travail à la suite de la fusion des communautés de communes en 2014, 2017 puis 2019.

Le premier projet de « protocole temps de travail » a été adopté en séance du conseil communautaire du 19 décembre 2019, pour une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2020 ; il a évolué entre 2020 et 2023 pour prendre en compte notamment l'évolution et l'organisation des services mutualisés.

Les délibérations de la CCSB prévoient un protocole d'accord sur le temps de travail très complet et documenté⁵². La CCSB a instauré la journée de solidarité et en tient compte dans son régime relatif au temps de travail. La durée du temps de travail n'appelle pas d'observations particulières.

3.7.2 Les heures supplémentaires

Les heures supplémentaires sont des heures effectuées à la demande du chef de service en dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail. Elles ne peuvent concerner que des agents de catégories B et C et donnent lieu en priorité à un repos compensateur ou à défaut à une indemnisation⁵³. Leur indemnisation prend la forme d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). En application du décret n°2002-60 du 14 janvier 2002, leur versement est subordonné à la mise en œuvre d'un moyen de contrôle automatisé des horaires de travail (pointage) sauf pour les personnels exerçant hors de leurs locaux de rattachement et les sites comprenant un effectif inférieur à dix agents. Dans ces cas, un décompte déclaratif est possible à condition qu'il soit contrôlable. Le décret précité limite le nombre d'heures supplémentaires à 25 heures par mois (300 heures par an), sauf dérogation.

L'assemblée délibérante doit approuver une liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires⁵⁴.

Actuellement et depuis 2019, pour l'ensemble des services de la CCSB à l'exception des temps annualisés, la gestion du temps de travail se fait via un portail informatique ; cet outil permet à l'agent de déclarer les heures supplémentaires réalisées, « *de les faire valider à son supérieur direct en indiquant au service RH le souhait de les « récupérer » ou de se les faire « indemniser »* ».

Le contrôle du temps de travail est fondé sur un système déclaratif de l'agent soumis à validation de son supérieur hiérarchique direct. Ainsi la CCSB ne dispose pas de contrôle automatisé des heures supplémentaires⁵⁵.

Les données fournies par la CCSB démontrent que la part des heures supplémentaires indemnisées représente entre un tiers et la moitié des heures déclarées (43 % d'HS payées sur

⁵² Le premier projet de « protocole temps de travail » a été adopté par la délibération du conseil communautaire du 19 décembre 2019 et son annexe, pour une mise en œuvre au 1er janvier 2020.

⁵³ La circulaire du ministre délégué aux libertés locales en date du 11 octobre 2002 indique toutefois que la compensation peut être réalisée en tout ou partie sous la forme d'un repos compensateur.

⁵⁴ Article 2 du décret n°91-875 du 6 septembre 1991.

⁵⁵ Les heures relatives aux élections européennes de 2019, municipales de 2020, régionales et départementales de 2021 et présidentielles et législatives de 2022 ont fait l'objet de déclarations spécifiques via des tableaux spécifiques.

le total d'HS déclarées sur l'ensemble la période), de sorte que le principe de la récupération des heures supplémentaires (l'indemnisation devant être l'exception) n'est pas respecté.

Tableau n° 10 : Évolution des heures supplémentaires

	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Total Heures supplémentaires	842,91	682,04	1679,62	3021,26	2473,34	8699,17
Heures supplémentaires récupérées	596,75	321,04	868,21	1548,13	1590,91	4925,04
Heures supplémentaires payées	246,16	361	811,41	1473,13	882,43	3774,13
% d'HS indemnisées	29 %	53 %	48 %	49 %	36 %	43 %
Évolution des HS TOTAL	193 %					
Évolution des HS récupérées	167 %					
Évolution des HS payées	258 %					

Source : retraitement CRC d'après les données de la CCSB

Les IHTS ne sont pas prévues par une délibération spécifique : interrogée, la CCSB a renvoyé vers la délibération relative au temps de travail qui comprend, dans son annexe, un rappel des principes relatifs aux heures supplémentaires. La liste des emplois éligibles aux IHTS n'a donc pas été définie.

La chambre recommande à la CCSB de délibérer sans délai sur l'attribution des IHTS permettant de détailler le cadre et la liste des emplois éligibles ; cela est d'autant plus souhaitable que le nombre d'heures supplémentaires augmente sensiblement sur la période.

L'ordonnateur s'y est engagé (en mentionnant une échéance à la fin de l'année 2024).

Recommandation n° 4. Mettre en place une délibération relative aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires et listant les emplois éligibles.

3.7.3 L'absentéisme

Le taux d'absentéisme est contenu sur la période.

Tableau n° 11 : Absentéisme

En jours	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Maladie ordinaire	999	624	731	673	1 374	1 255
Longue maladie et longue durée + grave maladie	268	71	441	959	1 095	766
Accidents de service et maladie professionnelle	0	144	30	1	403	441
Total (a)	1 267	839	1 202	1 633	2 872	2 462
ETPT (b)	68	68	71	81	115	128
Jours ouvrés (c)	252	251	253	254	253	251
Taux d'absentéisme par ETPT (a x 100/b x c)	7,45 %	4,89 %	6,67 %	7,94 %	9,85 %	7,66 %

Source : CCSB

Si les arrêts de travail sont globalement en augmentation (pour la maladie ordinaire comme pour les accidents de travail), cette hausse en volume est due à l'augmentation des effectifs de la CCSB en 2022.

La CCSB a pu retracer les principaux facteurs d'évolutions selon les motifs.

- Pour le motif de la maladie ordinaire, les fluctuations de jours de maladie ordinaire durant la période sont principalement dues :
 - à la crise sanitaire à compter de 2020 et jusqu'en 2023 inclus,
 - à l'allongement des délais d'étude des dossiers relevant du conseil médical (avec un maintien en congés pour maladie ordinaire (CMO) le temps de réception du PV) ; ainsi en 2023, deux agents ont atteint leur fin de droits à CMO avant d'être placé en congé de longue maladie (CLM) ou disponibilité dans l'attente d'un reclassement.
 - à l'augmentation du nombre d'agents, particulièrement sur les deux dernières années due au transfert de compétences, à la mutualisation et à la diversification des métiers.
- S'agissant du motif congé de longue maladie (CLM)/congé de longue durée (CLD) et grave maladie : quatre agents ont été positionnés en arrêt de maladie longue durée non imputable au service par le conseil médical du Rhône. Deux agents ont depuis été radiés des cadres pour retraite et un agent est en attente de radiation pour retraite invalidité auprès de la CNRACL.
- Concernant le motif arrêt temporaire (AT)/ maladie professionnelle (MP), les jours d'arrêts de travail imputables au service augmentent :
 - en 2019 avec un accident reconnu imputable au service ayant pour conséquence une entorse et une longue immobilisation de l'agent.
 - en 2022 et 2023, la qualification d'un arrêt de maladie ordinaire en maladie professionnelle reconnu par le conseil médical en 2022. L'agent est en arrêt pour ce motif sur la totalité des années 2022 et 2023. L'année 2023 totalise également 2 accidents de trajets.

En réponse, des mesures pour lutter contre l'absentéisme ont été prises selon la CCSB avec en particulier :

- la présence d'un agent de prévention à temps complet au sein de la collectivité mutualisée avec les communes membres ;
- une collaboration étroite avec le service de prévention du CDG du Rhône (visite d'inspection annuelle, adhésion au dispositif de signalements des actes de violence, suivi de visites médicales ...)
- la mise en place du télétravail, de façon encadrée depuis le 1^{er} octobre 2021, avec une formation obligatoire à l'ergonomie du poste de travail préalable,
- la mise en place de plusieurs cycles de travail et la flexibilisation des horaires de présence permettant une meilleure adéquation vie privée/vie professionnelle.

Le coût réel des maladies n'est à ce jour pas calculé mais un suivi des indemnités journalières versées par la CPAM et l'assureur statutaire est réalisé annuellement.

3.8 Le régime indemnitaire

L'assemblée délibérante de la collectivité fixe les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires dans le respect du principe de parité, le régime indemnitaire arrêté ne devant pas être plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'État exerçant des fonctions équivalentes (articles 1 et 2 du décret n°91-875 du 6 septembre 1991).

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a créé le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), applicable aux corps équivalents de la fonction publique territoriale, en vertu du principe de parité⁵⁶. Il comprend deux parts : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) liée au poste de l'agent et à son expérience professionnelle, et le complément indemnitaire annuel (CIA) versé selon l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent.

Lorsque les services de l'État servant de référence aux cadres d'emplois de la FPT bénéficient du RIFSEEP, l'organe délibérant détermine les plafonds applicables à chacune de ces deux parts et en fixe les critères d'attribution. La somme des deux parts de l'indemnité ne doit pas dépasser le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État.

Conformément à ces dispositions, la communauté de communes a délibéré en 2018 pour mettre en place le RIFSEEP. La délibération du 7 juin 2018 met en place le RIFSEEP pour certains cadres d'emplois ainsi que pour les agents contractuels. Les modalités d'instauration de ce régime sont détaillées, précises et conformes aux exigences réglementaires. Ce régime a été étendu à plusieurs reprises⁵⁷. Il est applicable à la fois à la commune de Belleville-en-Beaujolais et à la communauté de communes par délibérations concordantes.

⁵⁶ Article 88 de la loi du 26 janvier 1984.

⁵⁷ D'abord à toutes les catégories d'emploi hormis les assistants et professeurs d'enseignements artistiques et les agents de la filière police municipale qui disposent de leur propre régime indemnitaire, par délibération du 23 juillet 2020. Le RIFSEEP est étendu le même jour par délibération aux agents contractuels recrutés sur emploi non permanent s'ils bénéficient d'un contrat de projet.

Trois ans après sa mise en place, le RIFSEEP a été réévalué par délibération du 9 décembre 2021 pour une application au 1^{er} janvier 2022. Les montants d'IFSE ont été augmentés, de même que ceux du CIA.

Depuis le 1^{er} janvier 2022, le CIA est versé en une seule fois entre le mois d'avril et le mois de juin en lien, en principe, avec la campagne d'entretiens professionnels annuels. Il était précédemment versé mensuellement. L'arbitrage sur le niveau de CIA est rendu par la direction générale et les élus sur le fondement, en principe, des entretiens publics annuels.

Les agents, au terme de l'évaluation annuelle, peuvent :

- Soit ne pas percevoir de CIA ;
- Soit percevoir une prime au mérite qui correspond à 50 % du plafond du CIA ;
- Soit percevoir une prime exceptionnelle qui correspond à 100 % du plafond du CIA.

L'ordonnateur assume aujourd'hui d'appuyer les cadres dans l'utilisation de ce levier, à la hausse et à la baisse, selon les résultats constatés lors des entretiens professionnels annuels.

Appréciation générale de l'agent	Peu satisfaisant	Satisfaisant	Très Satisfaisant	Exceptionnel
Eligibilité au CIA	Plus de 2 critères Peu Satisfaisant : PAS DE CIA	Au moins 15 critères Satisfaisant sur 20* : Eligible à la PRIME AU MERITE soit 50% du plafond	Au moins 10 critères Très Satisfaisant sur 20* : Eligible à la PRIME AU MERITE soit 50% du plafond Au moins 15 critères Très Satisfaisant sur 20* : Eligible à la PRIME EXCEPTIONNELLE soit 100% du plafond	Au moins 3* critères Exceptionnel : Eligible à la PRIME EXCEPTIONNELLE soit 100% du plafond

Source : Annexe délibération du 14 décembre 2023

3.9 Les véhicules

La CCSB dispose d'un parc automobile conséquent comprenant dix-huit véhicules.

Les véhicules de service, qui peuvent être utilisés sur demande pour les besoins du service, doivent être différenciés des véhicules de fonction, qui sont mis à disposition de manière permanente et exclusive de certains fonctionnaires d'autorité pour les nécessités du service ainsi que leurs déplacements privés. Ces derniers constituent des avantages en nature et doivent donc être déclarés aux services fiscaux (article 82 du code général des impôts) et aux organismes de recouvrement des cotisations sociales (article L. 242-1 du code de la sécurité sociale).

Il n'existe pas de règlement intérieur d'usage des véhicules à la CCSB mais une simple note de service d'une page datée du 9 janvier 2024. Par ailleurs, et contrairement aux dispositions de l'article L. 2123-18-1-1 du code général des collectivités territoriales, le conseil communautaire n'a pas défini les conditions de mise à disposition de ces véhicules aux membres du conseil communautaire et aux agents lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie.

Au siège comme au centre technique, les réservations des véhicules reposent sur un système déclaratif, par le biais de logiciel ou de tableurs. Les clés ne sont pas dans une armoire sous clé mais en libre accès, dans un bureau au centre technique et dans un couloir au siège. Aucun agent n'est chargé de contrôler l'identité des utilisateurs des véhicules et la détention par ceux-ci d'un ordre de mission et d'un permis de conduire valide.

Le DGS dispose d'un véhicule de fonction au titre de son emploi de fonctionnaire à mi-temps pour le compte de la commune (avec une déclaration en avantage en nature, conformément à la réglementation) qui n'appartient pas à la commune mais à la CCSB. Il convient de régulariser ce point sans délai.

Enfin, les véhicules ne sont pas dotés de carnets de bord.

Dans ces conditions, la chambre invite l'ordonnateur à :

- sécuriser et contrôler l'attribution des véhicules de service ;
- ne plus attribuer un véhicule de la CCSB au DGS au titre de ses fonctions de DGS de la commune de Belleville-en-Beaujolais ;
- doter les véhicules de carnets de bord et d'imposer leur remplissage par les agents.

3.10 Les frais de mission et de représentation

3.10.1 Les frais de mission des élus

Selon l'article L. 2123-18 du CGCT, les fonctions de maire, d'adjoint, de conseiller municipal, de président et membre de délégation spéciale donnent droit au remboursement des frais que nécessitent l'exécution des mandats spéciaux ainsi que les déplacements hors mandat spécial accordé par l'assemblée délibérante. Ils peuvent être remboursés forfaitairement dans la limite du montant des indemnités journalières allouées à cet effet aux fonctionnaires de l'État.

Les dépenses de transport effectuées dans l'accomplissement de ces missions sont remboursées sur présentation d'un état de frais. Mais depuis la loi du 29 décembre 2019, ils sont remboursés selon les modalités fixées par délibération du conseil municipal, ce qui a conduit la commune à délibérer le 9 décembre 2021, complétant ainsi une précédente délibération du 9 juillet 2020. Les autres dépenses liées à l'exercice d'un mandat spécial peuvent être remboursées par la commune sur présentation d'un état de frais et après délibération du conseil municipal⁵⁸.

Le conseil communautaire a délibéré en 2023 pour accorder un mandat spécial à plusieurs élus pour un voyage en Chine dans le cadre de la compétence développement économique ; il ne ressort pas des pièces de l'instruction qu'il ait accordé d'autres mandats spéciaux. Pourtant, plusieurs dépenses liées aux frais de mission des élus ont été remboursées⁵⁹.

L'attention de la collectivité est attirée sur la nécessité de produire systématiquement l'ensemble des pièces justificatives à l'appui des dépenses et notamment les mandats spéciaux, de façon à justifier formellement ces dépenses au regard d'un intérêt public local.

⁵⁸ Article L. 2123-18 du CGCT.

⁵⁹ C'est le cas par exemple du mandat n°1644 au BP 2023 afférent à un déplacement pour des assises sur la transition énergétique à Bordeaux (FAC. F2301536 du 09/05/2023 AG23016402 Train + Hôtel Assises de la TE Bordeaux pour un montant de 698,90 €).

Tableau n° 12 : Frais de mission

En €	2019	2020	2021	2022	2023
6532 Frais de mission des élus	109	543	1 591	4 755	12 686

Source : Comptes de gestion - retraitement CRC

3.10.2 Les frais de mission des agents

Le décret du 3 juillet 2006⁶⁰ fixe les conditions et les modalités de règlement des frais de mission des personnels⁶¹. Selon l'arrêté du 3 juillet 2006 fixant les taux des indemnités de mission, le taux maximal de remboursement des frais supplémentaires de repas est fixé à 15,25 € par repas jusqu'au 31 décembre 2019 et à 17,50 € après cette date. Le taux maximal du remboursement des frais d'hébergement pour Paris est fixé à 80 € jusqu'au 28 février 2019 et à 110 € après cette date. Depuis le 22 septembre 2023 (arrêté du 20 septembre 2023), le plafond pour les repas est passé à 20 €, celui de l'hébergement à 90 € et majoré à 140 € pour Paris⁶².

En application de l'article 7-1 du 19 juillet 2001⁶³, l'établissement a délibéré le 9 décembre 2021. L'EPCI a également délibéré le 6 juillet 2023 sur le taux de remboursement de l'avance forfaitaire accordée aux agents pour leurs frais de déplacement.

Pour l'ensemble des frais contrôlés, les montants ne sont pas toujours respectés, dès lors que la CCSB choisit de régler directement ces frais⁶⁴.

Il est rappelé qu'il est permis de déroger aux plafonds réglementaires par délibération pour une durée limitée et si l'intérêt du service le justifie, conformément aux dispositions de l'article 7-1 alinéa 2 du décret précité. Cependant, la CCSB n'a pas pris une telle délibération.

3.11 Les frais de réception et de restauration

Selon l'instruction budgétaire et comptable M 14, les dépenses engagées à l'occasion des fêtes ou cérémonies nationales et locales sont imputées au compte 6232 « Fêtes et

⁶⁰ Fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État.

⁶¹ Selon son article 3 : « Lorsque l'agent se déplace pour les besoins du service hors de sa résidence administrative et hors de sa résidence familiale à l'occasion d'une mission, d'une tournée ou d'un intérim, il peut prétendre : - à la prise en charge de ses frais de transport sur production des justificatifs de paiement ;

- et à des indemnités de mission qui ouvrent droit, cumulativement ou séparément, selon les cas, au :

1° Remboursement forfaitaire des frais supplémentaires de repas.

2° Remboursement forfaitaire des frais d'hébergement et, pour l'étranger et l'outre-mer, des frais divers, sur production des justificatifs de paiement de l'hébergement auprès du seul ordonnateur ».

⁶² 120 € pour les grandes villes et communes de la métropole du Grand Paris, 140 € pour Paris.

⁶³ Décret n° 2001-654 fixant les conditions et les modalités de règlements des frais occasionnés par les déplacements des personnels.

⁶⁴ Ainsi des mandats 3348, 1934 et 2644 du BP 2022.

cérémonies » ; les frais de réceptions (organisés hors du cadre de ces fêtes et cérémonies) au compte 6257.

Les justificatifs des frais de réception produits à fins de remboursement par une collectivité doivent mentionner le nom, la qualité des convives et l'objet de la réunion ou, à tout le moins, une attestation de l'organisateur de la réception indiquant son objet⁶⁵.

Ces mêmes règles sont applicables, quelle que soit l'imputation comptable retenue, pour l'ensemble des factures de restaurant.

Les frais relatifs aux déjeuners et dîners au restaurant sont en réalité imputés sur le compte 6238 (qui englobent par ailleurs des frais de nature très diverses et en particulier certains relatifs à la communication). L'augmentation importante du compte 6238 en 2023 s'explique pour près de 87 000 € par des événements et des dépenses relatives au tour de France.

Tableau n° 13 : Frais de réception et de restauration

(en €)	2019	2020	2021	2022	2023	Total général
6232	5 377,73	8 177,68	5 642,95	9 841,81	6 429,91	35 470,08
6238	9 095,50	10 234,29	48 510,20	73 802,95	228 415,25	370 058,19
6257	14 690,52	15 732,36	15 715,06	24 808,04	4 910,23	75 856,21
Total général	29 163,75	34 144,33	69 868,21	108 452,80	239 755,39	481 384,48

Source : Comptes de gestion - retraitement CRC

La mention, du nom et de la qualité des convives à l'occasion des réceptions ou repas est parfois incomplète (certaines dépenses ne pouvant par ailleurs être rattachées à un quelconque service ou objet). L'objet de la réunion est parfois absent⁶⁶. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à rappeler ces obligations aux agents des services de la CCSB.

4 LA COMMANDE PUBLIQUE

4.1 L'organisation générale et la performance de la fonction

4.1.1 Une organisation récente

De 2019 à juin 2022, les services prescripteurs n'avaient pas de service support pour la construction de leurs procédures de marchés publics. Certains services de la CCSB, notamment le pôle services techniques, disposaient d'un accès à un logiciel d'aide à la rédaction des pièces administratives de marchés publics (MARCO WEB) ainsi qu'à des profils acheteur (initialement AWS-Achat).

⁶⁵ Décision du Conseil d'État du 23 décembre 2015, n° 376324.

⁶⁶ Ainsi du mandat n°1935 du BP en 2022 pour 133,40 euros.

En cas de questions juridiques liées aux marchés publics, les services s'appuyaient sur le recours à des assistants à maîtrise d'ouvrage ou à maîtrise d'œuvre ainsi qu'au service d'assistance juridique du CDG du Rhône.

Au 1^{er} juin 2022 a été créé le service « *marchés publics, achats et groupements de commandes* » avec 1 ETP mutualisé pour la CCSB, les trois syndicats et la commune de Belleville-en-Beaujolais. Ce service ne comprend qu'un seul agent qui est rattaché, non pas à la direction générale, mais au responsable du service finances.

La volumétrie des achats publics et le nombre de procédures mises en place ne pouvant pas être traités par une seule personne, les tâches sont réparties ainsi : toutes les procédures marchés publics/contrats publics sont rédigées en binôme par le responsable du projet et le responsable marchés publics, sauf pour les marchés publics relevant du pôle services techniques, qui sont gérés en autonomie par les responsables de projets de ce pôle.

Cette exception est liée au nombre de procédures passées par les services techniques ainsi que la familiarisation de leurs agents avec les procédures de commande publique et le logiciel métier. Le pôle services techniques sollicite l'appui⁶⁷ du service « marchés publics » si nécessaire.

La passation des marchés n'est donc pas centralisée pour l'ensemble des services prescripteurs.

En octobre 2022, la CCSB ainsi que la commune de Belleville-en-Beaujolais se sont engagées à suivre les recommandations de la « *convention de bonnes pratiques en matière de commande publique* » émanant de la fédération du BTP Rhône et Métropole.

Trois groupements de commandes ont été constitués en 2022 (assainissement, assurances et supports de communication) et un en 2023 (nettoyage des sites sportifs).

Des conventions de co-maîtrise d'ouvrage ont également été conclues avec des communes pour des projets structurants⁶⁸. Cela permet aux communes de profiter de l'expertise de la CCSB pour des projets structurants.

Avec la création du service « *marchés publics, achats et groupements de commandes* » en 2022, la CCSB a souhaité structurer sa politique d'achat. Un travail a été engagé afin de définir les principes et les objectifs qui gouverneront les achats dans les années à venir et qui conduiront à une gestion plus rationalisée.

Les principaux objectifs de cette création de service et de poste étaient les suivants :

- sécuriser les procédures de passation en matière de commande publique,
- répondre à une demande d'assistance en matière de droit de la commande publique,
- épauler les services prescripteurs.

Cela s'est traduit par la rédaction d'un guide de la commande publique à destination des services prescripteurs et l'élaboration d'une charte de l'achat public (documents datés du mois

⁶⁷Il peut se caractériser par : - une relecture d'un dossier de consultation des entreprises (/) – une aide à la publication d'un marché public, une réponse à une question juridique.

⁶⁸ Ainsi de la construction de la médiathèque Bernard PIVOT avec la commune de Quincié-en-Beaujolais ou la rénovation énergétique d'une salle et d'un gymnase situés dans la commune de Deux-Grosnes.

de janvier 2024) qui mentionne les actions à mener en vue d'atteindre quatre objectifs stratégiques définis par la collectivité⁶⁹.

4.1.2 Une délégation trop large

Les décisions prises en matière de passation et d'exécution des marchés publics par le maire ou le président d'un EPCI doivent faire l'objet soit d'une délégation permanente de l'assemblée délibérante en application de l'article L. 2122-22 du CGCT, soit de délibérations spécifiques autorisant le maire ou le président à signer chaque marché conclu par la commune ou l'EPCI⁷⁰. En cas de signataire autre que le maire ou le président, des délégations de signature doivent être formalisées afin d'autoriser le délégataire à signer les contrats.

Le président de la CCSB dispose d'une délégation permanente établie par délibération du 26 mai 2020 : *« de prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres passés en procédure dite adaptée, ainsi que tout avenant, et dans la limite des financements inscrits au budget »*.

Cette délégation est la plus large possible alors même qu'aucune commission pour les marchés à procédure adaptée n'a été instituée. Ainsi, un marché de travaux de 5 M€ HT pourrait être attribué simplement par une décision du président, à la suite de l'instruction par les services mais sans décision d'aucune autre instance comprenant des élus. Cette délégation limite le contrôle exercé par le conseil communautaire dans un domaine porteur de risques juridiques et financiers importants (les décisions n'étant présentées qu'a posteriori et en masse au conseil communautaire, lors du point de l'ordre du jour portant sur le rendu compte).

Il est par ailleurs à relever qu'une limitation a été mise en place par le service commun, mais seulement pour la commune de Belleville-en-Beaujolais avec un seuil de 500 000 € HT (délibération du conseil municipal du 8 juin 2020).

Compte tenu de la sensibilité du domaine et des risques financiers et juridiques encourus par l'ordonnateur, la chambre invite la CCSB à réduire le champ de la délégation, par exemple en mettant en place un seuil plus bas pour les marchés de fournitures et de services (ainsi du seuil de 221 000 € HT pour les marchés formalisés de fournitures et de services applicable depuis le 1^{er} janvier 2024), ou en déterminant un autre seuil pour les marchés, comme cela a été fait pour la commune de Belleville-en-Beaujolais.

4.1.3 Le recensement des besoins

Il n'existe pas de procédure de recensement des besoins en matière d'achats publics formalisée et accompagnée d'outils spécifiques comme un tableau à renvoyer par les services.

En pratique, le responsable du service marché, sur le fondement des extractions des demandes de crédits budgétaires, prend l'attache de chaque service pour essayer d'identifier les besoins qui seraient susceptibles d'être couverts par un marché. Cela reste chronophage et loin d'être satisfaisant, plusieurs marchés n'étant pas anticipés, au point que le responsable du

⁶⁹ Le verdissement des achats - La dynamisation du territoire - Le respect de la transparence et de la déontologie - L'amélioration des procédures internes.

⁷⁰ L. 2122-21-1 du CGCT.

service marchés est souvent contraint de revoir les enveloppes budgétaires relatives à la publicité dans les journaux d'annonces légales.

4.2 La publication des données essentielles des marchés publics

Codifiée aux articles R. 2196-1 et R. 3131-1 du code de la commande publique, l'obligation faite aux acheteurs depuis 2019 de publier sur leur profil d'acheteur la liste des données essentielles⁷¹ de leurs marchés publics ou contrats de concessions concernait tous les contrats supérieurs à 40 000 € HT.

Les articles 4 et 8 du décret n°2022-767 du 2 mai 2022, qui modifient respectivement les articles R. 2196-1 et R. 3131-1 du code de la commande publique, prévoient que les données essentielles des marchés publics et des contrats de concession sont publiées sur le portail national des données ouvertes et non plus sur le profil acheteur. En 2024, devront être fusionnés les données essentielles et les données du recensement (qui concernaient les contrats de plus de 90 000 € HT mais ce seuil a été supprimé) ; dans un objectif de simplification de la collecte des données et de renforcement de la transparence des achats publics,⁷² les données du recensement et les données essentielles deviennent les « *données essentielles des marchés publics* » (article 6 du décret).

L'EPCI a satisfait partiellement à cette obligation. L'instruction constate l'absence de preuve de publication des données essentielles avant juin 2022 et la non anticipation du transfert des données essentielles entre les deux profils acheteur. Pour rappel, les données essentielles doivent être publiées dans les deux mois suivant la notification du marché et mis à la disposition du citoyen durant une période de cinq ans.

L'accès pour les citoyens reste difficile dès lors qu'il convient de créer un profil pour accéder à ces données. Même si cela n'est plus rendu obligatoire par la réglementation, la CCSB pourrait utilement mettre les principales données essentielles relatives aux contrats de la commande publique en ligne sur son nouveau site internet, au moins par exercice révolu. Cela participerait d'une transparence bienvenue en matière de commande publique.

4.3 La cartographie des achats

Un document intitulé « *cartographie des achats* » a également été produit. Il consiste cependant en un simple tableau *Excel* retraçant les montants globaux des marchés conclus entre 2019 et 2023. Il n'existe pas de cartographie formalisée des achats ; le responsable marchés a

⁷¹ Arrêté du 22 mars 2019 relatif aux données essentielles dans la commande publique. Remplace et abroge l'arrêté du 14 avril 2017 relatif aux données essentielles dans la commande publique.

⁷² Le décret n° 2022-767 du 2 mai 2022 portant diverses modifications du code de la commande publique a fixé plusieurs objectifs : la fusion des données du recensement et des données essentielles des marchés publics au sein d'une même liste intitulée « *données essentielles des marchés publics* » à partir de 40 000 euros hors taxes ; le maintien de la publication des données essentielles des contrats de concession; la publication de ces données essentielles sur le portail national des données ouvertes et non plus sur le profil d'acheteur. Afin de mettre en œuvre ces objectifs, la DAJ a élaboré deux arrêtés publiés le 1er janvier 2023 et qui entreront en vigueur à compter du 1er janvier 2024.

indiqué vouloir travailler à l'avenir sur ce point, maintenant que la charte et le guide ont été réalisés.

4.4 La nomenclature des achats

Le caractère homogène des fournitures était obligatoirement apprécié par référence à une nomenclature définie par arrêté interministériel. Toutefois depuis 2006, la réglementation relative aux marchés publics ne fait plus référence à une telle nomenclature.

Pour les marchés publics de fournitures ou de services, il doit être procédé à une estimation de la valeur totale des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle⁷³.

Il est conseillé de disposer d'une nomenclature des marchés publics dans les administrations disposant de plusieurs directions et où les besoins sont difficiles à appréhender en raison, notamment, de leur hétérogénéité ; cela est le cas à la CCSB où le montant des achats comme leur diversité, du fait de compétences élargies, rendent souhaitables la mise en place d'un tel outil. Cela peut également guider les services dans le processus de recensement des besoins en leur permettant d'identifier les familles correspondant à leurs besoins.

La CCSB ne dispose pas d'une nomenclature des achats. Le responsable du service marchés a indiqué que sa mise en place pourrait être réalisée une fois seulement la cartographie des achats faite.

4.5 La vérification du respect des règles de computation des seuils et les achats passés sans mise en concurrence

Au-delà d'un certain seuil, les règles de la commande publique imposent une publicité et une mise en concurrence. Ce seuil était fixé à 25 000 € HT à partir de 2016, puis a été relevé à 40 000 € HT à compter du 1^{er} janvier 2020⁷⁴.

Les règles de computation des seuils imposent aux acheteurs de déterminer la nature et l'étendue de leurs besoins avec précision⁷⁵. Ils ne peuvent se soustraire à l'application des procédures en scindant leurs achats ou en utilisant des modalités de calcul de la valeur estimée du besoin autres que celles prévues par la réglementation. Cette dernière oblige à prendre en compte la valeur totale des travaux se rapportant à une opération, et, s'agissant des fournitures et services, la valeur totale annuelle des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle.

⁷³ Article R. 2121-6 du Code de la commande publique.

⁷⁴ Article 28 du code des marchés publics puis article 30.I.8 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics et, enfin, article R. 2122-8 du code de la commande publique.

⁷⁵ Article 27 du code des marchés publics, articles 20 et suivants du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics puis articles R. 2121-1 et suivants du code de la commande publique.

Tableau n° 14 : Les achats avec ou sans mise en concurrence

	2019	2020	2021	2022	2023
Montants marchés de travaux attribués € HT	2 023 295,93 €	3 449 320,16 €	294 716,00 €	7 063 514,80 €	1 081 139,34 €
Montants marchés fournitures attribués € HT	7 592 408,98 €	- €	- €	410 000,00 €	60 975,00 €
Montants marchés services attribués € HT	4 814 915,91 €	73 020,00 €	5 039 281,60 €	1 347 494,38 €	2 665 139,70 €
Montants des achats hors marché € HT*	2 597 123,07 €	1 883 376,60 €	2 076 365,16 €	2 500 430,04 €	2 191 122,97 €
Montants totaux HT	17 027 743,89 €	5 405 716,76 €	7 410 362,76 €	11 321 439,22 €	5 998 377,01 €

Source : CCSB

Ces achats « *hors marchés* » constituent une défaillance de l'établissement dans l'organisation de la commande publique et l'exposent à des risques juridiques graves.

En effet, les principes d'égalité de traitement des candidats, de transparence des procédures et d'accessibilité de la commande publique prévus par l'article L.3 dudit code s'appliquent dès le premier euro. Plusieurs achats effectués pour le compte de la CCSB peuvent illustrer cette absence de mise en concurrence (cf. exemples en annexe).

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a reconnu une défaillance dans le respect des règles de computation des seuils et s'est engagé à rappeler les règles aux services ainsi qu'à mettre en place un dispositif de contrôle et d'alerte, en lien avec le service finances.

Recommandation n° 5. Procéder à un recensement annuel des besoins et systématiser les procédures de mise en concurrence des achats publics.

4.6 Le contrôle des marchés publics

L'équipe de contrôle a examiné une quinzaine de marchés.

La non centralisation de l'ensemble des marchés explique un archivage et un classement des pièces inégal, selon que le marché a été suivi par le responsable du service marchés ou non.

Un marché (celui portant sur le schéma directeur d'assainissement) a par ailleurs été inscrit dans la liste des marchés de la CCSB présentée à l'équipe de contrôle et relevait en réalité de la commune de Belleville-en-Beaujolais. Ce mauvais enregistrement par le service finances s'explique par un imbroglio et des délibérations finalement non prises par les communes à la suite d'un transfert de compétences⁷⁶.

⁷⁶ « En septembre 2022, la CCSB a délibéré pour prendre la compétence « étude de schémas directeurs d'eau et d'assainissement » qui avait pour conséquence de transférer les études en cours des communes à la CCSB au 1er janvier 2023. Toutefois, la délibération de la CCSB n'a pas été suivie des délibérations des communes (oubli de faire suivre la procédure aux communes) et la délibération est donc devenue caduque. Nous nous en sommes rendus compte tardivement, après avoir procédé au transfert du schéma directeur d'assainissement de

Par ailleurs et parmi les marchés examinés, un marché conclu en 2023 (étude programme politique climat air énergie) n'était pas connu du responsable du services marchés, la procédure ayant été menée sans son appui.

4.6.1 Le marché d'accompagnement individuel et l'évaluation des exploitants dans le cadre de l'expérimentation des paiements pour services environnementaux

La surpondération des critères techniques (70 % contre 30 % pour le critère prix) semble rendre la notation plus subjective avec un sous-critère des compétences noté très sévèrement pour le candidat évincé : malgré une équipe reconnue comme compétente, la société n'a que 2,5/10 au motif d'un manque de variété des profils qui paraît peu solide.

Cela est par ailleurs confirmé à la société non retenue dans une lettre du 27 septembre 2022 : « *Votre offre présentait de réelles qualités au niveau des références présentées, du niveau de compétence de l'équipe affectée et de la méthodologie, cependant, l'offre retenue présentait, de surcroît, l'avantage d'une variété d'approches susceptible d'enrichir la politique de gestion de la biodiversité de la CCSB et témoignait de compétence dans l'accompagnement et le suivi des agriculteurs* ».

Par ailleurs, l'offre retenue bénéficie d'une bonne évaluation sur un sous-critère technique « *Méthodologie d'intervention et connaissance du secteur* », au motif que « *Les membres du groupement ont par le passé interagi avec les différents acteurs du projet : CCSB, SMRB, chambre d'agriculture, coopérative, groupement d'agriculteurs, négoce* ». La chambre rappelle que les précédentes relations d'affaires avec les collectivités ne peuvent en aucun cas être un motif de choix d'un prestataire dans le cadre de la commande publique.

	Société A (points)	Société B (points)
<i>Critère 1 - Valeur technique</i>	27.5	35
<i>Sous critère 1 Méthodologie</i>	25	25
<i>Sous critère 2 – Composition de l'équipe</i>	2.5	10
<i>Critère 2 - Références</i>	25	30
<i>Critère 3 - Prix</i>	30	23.76
<i>Total</i>	82.50	88.50

Source : RAO

Belleville-en-Beaujolais à la CCSB en 2023. Après s'être rendue compte de l'erreur, nous avons rebasculé le schéma directeur d'assainissement de Belleville-en-Beaujolais à la commune.

Ces transferts ont donc donné lieu à des remboursements entre la CCSB et le budget annexe assainissement de Belleville-en-Beaujolais. Depuis, la CCSB a redélibéré en juillet 2023 pour prendre la compétence « étude de schémas directeurs intercommunaux d'eau et d'assainissement », cette fois suivie de la procédure ad hoc auprès des communes. Compétence qui n'entraîne de toute façon pas le transfert des études des communes à la CCSB, du fait du terme « intercommunal » qui a été ajouté à l'intitulé de la compétence ».

Enfin, le contrat conclu pour une durée de cinq ans apparaît long compte tenu des impératifs réglementaires de remise en concurrence périodique des achats.

En réponse, l'ordonnateur a indiqué que la durée de cinq ans correspond strictement au dispositif de paiement pour services environnementaux déterminé par l'agence de l'eau. Cependant, il a omis de justifier, dans les documents de la consultation, se trouver dans l'une des hypothèses visées par l'art. L. 2125-1 du code de la commande publique⁷⁷ lorsqu'il a dérogé à la durée maximale de quatre ans dans le cadre de cet accord-cadre.

4.6.2 Marché public de prestations de services cinématographiques - cinéma Le Singulier(S)

À la suite du refus du renouvellement de la délégation de service public (DSP)⁷⁸ du cinéma par le conseil communautaire de juillet 2022, celui-ci a décidé que le cinéma fonctionnerait en régie avec une exploitation confiée par marché à un prestataire extérieur.

« Une consultation a été réalisée en janvier et février 2023 dans le cadre d'un marché public. L'Idéal Cinéma n'a pas souhaité candidater. C'est la société Féliciné qui été classée en première position de cette consultation et qui gèrera le cinéma à compter du 1er avril (démarrage effectif le mercredi 5 avec la nouvelle semaine cinématographique). Les tarifs et prestations proposées ne changent pas pour les nombreux utilisateurs du lieu » (CR commission culture 21 mars 2023).

Le marché a été publié le 2 février 2023 pour une remise des offres pour une date limite au 13 février. La date a été repoussée en raison d'une mauvaise compréhension du dossier de consultation des entreprises (DCE) par plusieurs candidats selon la CCSB⁷⁹.

La durée du marché paraît excessive avec 5 ans et 5 mois (cf. le règlement de consultation - RC)⁸⁰ mais s'explique par le contexte de la procédure de la DSP qui a finalement été déclarée sans suite.

⁷⁷ Article L. 2125-1 du CCP : « (...) 1° L'accord-cadre, qui permet de présélectionner un ou plusieurs opérateurs économiques en vue de conclure un contrat établissant tout ou partie des règles relatives aux commandes à passer au cours d'une période donnée. La durée des accords-cadres ne peut dépasser quatre ans pour les pouvoirs adjudicateurs et huit ans pour les entités adjudicatrices, sauf dans des cas exceptionnels dûment justifiés, notamment par leur l'objet ou par le fait que leur exécution nécessite des investissements amortissables sur une durée supérieure ou par un risque important de restriction de concurrence ou de procédure infructueuse dans le cadre de la procédure de passation d'un accord-cadre engagée par une entité adjudicatrice (...) ».

⁷⁸ Pour mémoire et comme le rappelait la CRC en 2018 (ROD de la commune de Belleville) : « Avant l'ouverture du cinéma intercommunal en novembre 2015, actuellement géré par l'association « Idéal cinéma » dans le cadre d'une délégation de service public, la commune disposait, depuis 1990, d'un cinéma qui était géré par cette même association, sans mise en concurrence préalable, dans le cadre d'une convention d'occupation du domaine public à titre gratuit, laquelle n'avait, de plus, pas été régulièrement renouvelée ».

⁷⁹ « L'attention de la collectivité a été attirée sur certains points du DCE qui semblaient poser des difficultés d'interprétation.

Pour ce motif, il a été décidé de simplifier les différents documents et de repousser la date de remise des offres au 17 février 2023 à 12h00.

⁸⁰ « Le marché est conclu du 1er avril 2023 au 31 août 2026 soit une période de 3 ans et 5 mois.

Il pourra être reconduit : - Une première fois pour une période de 1 an du 1er septembre 2026 au 31 août 2027 - Une seconde fois pour une période de 1 an du 1er septembre 2027 au 31 août 2028- Soit une durée totale de 5 ans 5 mois maximum »

Cela résulte d'un refus par le conseil communautaire de contracter avec le candidat pourtant classé premier par la commission chargée de l'examen des offres de DSP après la phase de négociation.

Il en a résulté un surcoût pour la collectivité. En effet, les dossiers en lien avec la procédure de marché conduite par la suite n'ont pas été analysés par les services mais par un prestataire externe. Cela a impliqué un coût en plus des frais déjà engagés en 2022 pour la procédure de DSP finalement déclarée sans suite (8 600 € HT).

Tableau n° 15 : Rémunération prestataire externe (en €HT)

Compte	2022 (frais DSP)	2023 (frais marché)	Total général
6226	8 600,00	6 210,00	14 810,00

Source : grand livres CCSB

Malgré les montants (801 871 € HT selon la lettre de notification du marché) la CAO ne s'est pas réunie car l'objet du marché a permis de le faire entrer dans les marchés des services sociaux et autres services spécifiques, qui peuvent être conclus en MAPA, quel que soit leur montant⁸¹.

C'est donc un marché pour lequel le conseil communautaire n'a pas pu se prononcer malgré un montant important pour un marché de prestations de service, alors même qu'il avait pu le faire lors de la procédure de renouvellement de la concession.

Il conviendrait à l'avenir qu'une réflexion soit pleinement engagée, au besoin en conseil communautaire compte tenu du contexte historique du cinéma, pour déterminer le mode de gestion le plus adéquat de cet équipement à l'issue du présent marché (soit une concession permettant un contrat de longue durée, soit un marché de prestation mais avec une durée permettant une remise en concurrence périodique raisonnable).

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué envisager de préparer la fin de la période principale de ce marché en y associant largement le conseil d'exploitation et les élus communautaires.

4.6.3 Marché d'expérimentation du tri à la source et de la valorisation des biodéchets : sensibilisation/communication, collecte et traitement

Ce contrat d'un montant de 60 975 € HT pour une durée de six ans n'a pas été conclu après mise en concurrence, au motif qu'il était innovant⁸².

⁸¹ Article R. 2123-1 du CCP : « L'acheteur peut recourir à une procédure adaptée pour passer : (...) 3° Un marché ayant pour objet des services sociaux et autres services spécifiques, dont la liste figure dans un avis annexé au présent code, quelle que soit la valeur estimée du besoin ».

⁸² Articles L. 2172-3 (« (...) Sont considérés comme innovants les travaux, fournitures ou services nouveaux ou sensiblement améliorés. Le caractère innovant peut consister dans la mise en œuvre de nouveaux procédés de production ou de construction, d'une nouvelle méthode de commercialisation ou d'une nouvelle méthode organisationnelle dans les pratiques, l'organisation du lieu de travail ou les relations extérieures de l'entreprise. (...) ») et R. 2122-9-1 du CCP.

Le marché vise principalement à répondre à une obligation légale, l'article L. 541-21-1 du code de l'environnement prévoyant que tous les producteurs et détenteurs de biodéchets doivent les trier à la source en vue de leur valorisation. Cette obligation s'applique également aux services publics de gestion des déchets à partir du 1er janvier 2024. Pour répondre à ces obligations, les collectivités peuvent :

- favoriser le tri à la source et la valorisation sur place ;
- organiser une collecte séparée suivie d'une valorisation industrielle.

Le marché de la CCSB vise à mettre en place un dispositif de tri à la source des déchets alimentaires par les ménages en points d'apport volontaire, au moyen d'une gestion intégrée incluant à la fois la fourniture des consignes de tri, la sensibilisation, la collecte et le traitement des déchets alimentaires.

L'objet du marché ne semble pas le faire entrer dans la définition légale du marché innovant.

Il ne ressort en effet pas des pièces de l'instruction :

- que le prestataire soit appelé à mettre en œuvre des dispositifs, services ou mode d'organisation innovants ;
- que la société puisse être qualifiée de jeune entreprise innovante au sens de l'article 44 sexies-0 A du code général des impôts.

C'est un marché nouveau mais la lecture même de la décision d'attribution par le président fait ressortir des prestations classiques en matière de collecte et de prévention des déchets :

Il est précisé que la prestation comprend le dimensionnement du dispositif, la stratégie de sensibilisation et de communication, l'exécution de la sensibilisation, la collecte et le traitement des biodéchets et également une assistance à maîtrise d'ouvrage pour le suivi de l'expérimentation. Le montant de cette prestation pour une durée de 6 mois est d'environ 60 975 € HT. Ce montant pouvant varier en fonction des tonnages collectés.

La procédure suivie est donc irrégulière.

4.6.4 Le marché d'aménagement de la recyclerie de Lancié

Ce marché de travaux alloti (9 lots) de 1 593 000,29 € HT passé en procédure adaptée a été notifié le 25 mars 2022.

Le code de la commande publique autorise des modifications du marché public⁸³ notamment les modifications de faible montant inférieures aux seuils européens et à 15 % du montant initial dudit marché pour les marchés de travaux ou les modifications pour travaux, fournitures ou services supplémentaires devenus nécessaires sous réserve que les conditions requises soient réunies. Or le montant cumulé des trois avenants du lot n°1 a représenté 19,55 % du montant initial de ce marché⁸⁴.

⁸³ Art R. 2194-1 à R. 2194-10 du CCP.

⁸⁴ Le montant cumulé des 3 avenants du lot 1 s'élevant à 71 125,50 € HT soit 19,55 % du montant initial du lot 1 de 363 873,59 € HT.

L'ensemble de ces avenants constituent donc une modification substantielle du lot 1 qui aurait dû justifier une nouvelle mise en concurrence.

Interrogée sur le fondement juridique de ces avenants, la CCSB a d'abord indiqué « *ne pas être en mesure de fournir une réponse permettant de justifier valablement cette décision* ». En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a finalement indiqué que les modifications des travaux du lot 1 pris par avenants au titre de la recyclerie de Lancié étaient liées à :

- des travaux réalisés en réhabilitation sur un bâtiment complexe induisant des contraintes qui n'ont été visibles qu'une fois les travaux de curage et de démolition réalisés,
- une difficulté de terrain pour une remise en concurrence réelle en cours de travaux au vu des contraintes coûteuses induites : arrêt de chantier, décalage des plannings d'autres lots,
- la volonté d'ouvrir aux usagers le plus rapidement possible ce site à vocation environnementale et sociale.

La chambre rappelle à la CCSB que l'article R. 2194-2 du code de la commande publique autorise les modifications de marchés publics quel que soit le montant, dans la limite de 50 % du montant du marché initial en raison de travaux supplémentaires devenus nécessaires, « *à la condition qu'un changement de titulaire soit impossible pour des raisons économiques ou techniques tenant notamment à des exigences d'interchangeabilité ou d'interopérabilité avec les équipements, services ou installations existants achetés dans le cadre du marché initial* », pour circonstances imprévues ou si les documents contractuels initiaux du marché prévoient une clause de réexamen.

La chambre invite par ailleurs la CCSB à mentionner systématiquement la base juridique sur laquelle s'appuient ses avenants afin de justifier la légalité de la modification et garantir la transparence de la procédure appliquée.

4.6.5 Le marché de prestations de réservation et de transport à la demande dans le secteur Nord de la CCSB

Il s'agit d'un MAPA passé sur le fondement d'un accord-cadre à bons de commandes comportant deux lots avec un montant maximum de 220 000 € HT pour lequel deux points peuvent être soulignés.

Le CCAP prévoit une durée maximum de l'accord-cadre qui ne peut excéder quatre ans pour les pouvoirs adjudicateurs (reconductions incluses) à compter de la date de notification du marché fixée au 23 avril 2019, qui court donc jusqu'au 22 avril 2023.

Pour autant, par avenants successifs, la CCSB a prorogé la durée de cet accord-cadre. L'avenant n°5 a reconduit le marché de 18 mois à compter du 1^{er} juillet 2024, dépassant la durée maximale de 2 ans et 8 mois, en portant le terme de cet accord-cadre au 31 décembre 2025.

Le motif avancé par la CCSB, soit la mise en place des délégations de compétences en matière de transport au profit de l'autorité organisatrice de la mobilité (AOM) SYTRAL (initialement prévues en septembre 2023 mais repoussées à l'horizon septembre 2025, le

SYTRAL pouvant s'engager sur un transport à la demande (TAD) zonal⁸⁵), n'est pas de nature à justifier le non-respect des obligations de remise en concurrence périodique.

Cet accord-cadre ne prévoyant pas de clause de réexamen, le code de la commande publique n'autorise pas la CCSB à continuer à contracter avec le titulaire du marché au-delà de la durée maximale prévue.

Selon l'ordonnateur, ce marché répondait à un besoin spécifique (qui aurait dispensé la CCSB d'une procédure de publicité et de mise en concurrence). Si tel était le cas, ce marché aurait dû être conclu, compte tenu de son objet, en marché de services sociaux et autres services spécifiques (ce qui permet de rester en MAPA quel que soit le montant), ce qui n'a pas été fait en l'espèce.

4.6.6 Le marché de travaux de voirie de 2022

Il s'agit d'un marché à procédure adaptée (MAPA) de 2022, sous forme d'accord-cadre à bons de commande, avec un maximum de 2,5 M€ HT pour lequel deux points peuvent être relevés :

- La durée du marché et le choix de la procédure de passation du marché

S'agissant d'un accord-cadre, la durée réglementaire plafond étant de quatre ans, on peut s'interroger sur la mention d'une durée d'un an qui n'est reconductible qu'une fois définie par la CCSB et sur les raisons du maintien en marché à procédure adaptée de ce contrat sur les différents exercices au lieu d'un appel d'offres ouvert sur les 4 ans.

Le cumul des montants maximums des accords-cadres passés en procédure adaptée pour les travaux de voirie de 2022 et 2024 s'élève sur quatre ans à 7 880 000 € HT⁸⁶ (hors avenant 1 de 125 000 € HT pris en 2023) ; compte tenu d'un besoin récurrent, l'estimation des besoins aurait pu être faite sur cette durée, ce qui aurait impliqué alors une passation du marché en procédure formalisée par appel d'offres ouvert.

Cela aurait permis une concurrence plus effective (d'autant qu'en l'état actuel, c'est toujours le même prestataire qui a été retenu) par une massification des besoins ainsi qu'un examen des offres réalisé par la CAO.

⁸⁵ Pour la CCSB, « Cela s'explique par l'évolution des compétences au gré de la loi et des promesses faites par l'AOM SYTRAL auquel nous avons confié des compétences dès 2021 en lien avec la loi LOM. Dans un premier temps, nous avons délégué les compétences transports réguliers et scolaires, tout en conservant les mobilités actives, partagées et solidaires, dont le dépend le TAD. Puis le SYTRAL s'est engagé à proposer un TAD zonal, couvrant toute la population, bien au-delà de notre TAD actuel pour septembre 2023, engagement non tenu, faute de structuration et d'opérationnalité. Nous sommes à présent sur une échéance à septembre 2025. Entre temps, une étude a été menée par le SYTRAL (du 10/07/23 au 06/05/24) sur notre TAD actuel pour valoriser les +, les – et engager la future démarche sur des données tangibles. Notre TAD actuel est peu satisfaisant et s'adresse à un public fragile et éloigné de toutes commodités dans un Haut-Beaujolais étendu et mal desservi, nous attendons fermement les propositions du SYTRAL. Les deux seuls prestataires du territoire avaient répondu à ce marché chacun sur leur lot fonction de leur zone de chalandise. Pour preuve de notre volonté de confier la compétence mobilités solidaires au SYTRAL en 2023, nous avons délibéré sur un vœu intitulé « Vœu approbation offre TAD 2024 ».

⁸⁶ Montant tel que prévu dans les deux actes d'engagement (soit ceux couvrant la période de mars 2022 à mars 2026).

Pour rappel, le seuil européen des marchés de travaux applicable au 1^{er} janvier 2022 était à 5 382 000 € HT.

- L'émission de bons de commande d'un marché expiré

L'article R2162-5 du code de la commande publique relatif aux dispositions générales des accords-cadres précise s'agissant des bons de commandes (et non des devis) « *Les marchés subséquents et les bons de commande ne peuvent être conclus ou émis que durant la période de validité de l'accord-cadre. Leur durée d'exécution est fixée conformément aux conditions habituelles d'exécution des prestations faisant l'objet de l'accord-cadre. L'acheteur ne peut fixer une durée telle que l'exécution des marchés subséquents ou des bons de commande se prolonge au-delà de la date limite de validité de l'accord-cadre dans des conditions qui méconnaissent l'obligation d'une remise en concurrence périodique* ».

Or la chambre constate que certains bons de commande rattachés au marché de travaux 2022-2024 ont été conclus ou émis en 2024 après le terme du marché fixé au 3 mars 2024.

En réponse, l'ordonnateur reconnaît les imprécisions et erreurs relevées par la chambre et explique le choix d'une consultation en procédure adaptée avec négociation pour un montant de marché de travaux à la limite du seuil européen, par la volonté de remettre en concurrence les candidats régulièrement, principalement du fait des fortes fluctuations des prix des travaux d'enrobés (crise de l'énergie, contexte géopolitique).

4.6.7 Le marché de collecte de déchets en porte à porte

Il s'agit d'un marché de 2019 de 5 214 862 €HT passé selon la procédure de l'appel d'offres ouvert, pour lequel quatre observations peuvent être faites :

- La durée du marché

Ce marché étant d'une durée de quatre ans avec deux reconductions d'un an dans la limite de six ans, l'équipe de contrôle a interrogé la CCSB sur la pertinence de cette durée. En retour, la CCSB a indiqué qu'elle permettait au prestataire d'amortir les véhicules chargés de la collecte des déchets.

Ce support contractuel n'étant pas un contrat de concession mais un marché public avec une prestation de services associée, aucun amortissement du matériel roulant n'est à garantir au titre de cette consultation. Ce marché aurait dû être d'une durée maximale de 4 ans au terme de laquelle une nouvelle consultation aurait dû être lancée pour favoriser la remise en concurrence de potentiels candidats.

- Les membres de la commission d'appel d'offres (CAO) ayant voix délibérative

Ce marché étant passé en procédure formalisée en appel d'offres ouvert, celui-ci en application du CGCT, est soumis à la commission d'appels d'offres composée de cinq titulaires et de cinq suppléants désignés par le conseil communautaire par délibération du 20 décembre 2016.

Sur les dix membres titulaires et suppléants désignés pour la CAO, six d'entre eux étaient présents pour la CAO de ce marché public. Le quorum était donc atteint, la moitié des membres ayant voix délibérative étant présents. Cependant, la chambre relève la présence et la signature, sur le PV de réunion de la CAO du 5 septembre 2019 pour l'attribution du marché, de deux personnes (M. Jean-Paul CHEMARIN, président et M. Bernard GROSOST, titulaire) ayant voix délibérative, dont une en qualité de président alors que ces personnes ne sont pas

identifiées comme étant membre de la CAO dans le PV de désignation des membres de la commission alors en vigueur en 2019.

- La motivation des lettres de rejet

Dans le cadre de ce marché formalisé, la CCSB a bien respecté le délai de suspension de 11 jours⁸⁷ mais les candidats évincés n'ont pas été destinataires d'une notification mentionnant les motifs du rejet de la candidature ou de l'offre. Les lettres de rejet adressées par la CCSB aux quatre candidats évincés dans le cadre de cette consultation ne sont pas motivées et ne font pas mention des voies et délais de recours.

- L'absence d'allotissement

Ce marché formalisé passé en appel d'offres n'a pas fait l'objet d'un allotissement et la dérogation à l'allotissement n'a pas été motivée dans les pièces du DCE.

5 LA QUALITÉ DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

5.1 L'organisation de la fonction

Le service finances est composé de quatre agents dont un responsable (hors service facturier commun (SFACT)). Le service est mutualisé et assure cette fonction pour la CCSB, la commune de Belleville, son CCAS et quatre syndicats.

Le responsable finances est également le supérieur hiérarchique du responsable marché. Le service commun finances a créé avec la DGFIP un SFACT, à compter du 1^{er} janvier 2023. Il s'agit d'un service de traitement unique des dépenses et des recettes, qui effectue à la fois des missions relevant des services de l'ordonnateur et du comptable. Cela permet de n'effectuer les opérations de contrôle qu'une seule fois, de raccourcir les délais de traitement et enfin de réduire les risques de rejets.

Deux agents de la DGFIP et deux agents de la collectivité forment ce service ; le chef du service est le responsable du service de gestion comptable (SGC) de Villefranche-sur-Saône. L'ensemble du service SFACT est installé dans les bureaux de la collectivité.

L'adjoint de la responsable de la SGC est présent deux jours par semaine.

Les objectifs du SFACT sont, en particulier, la réduction des délais de paiement par la baisse du nombre de contrôles.

Enfin, au niveau des services, aucun agent ne dispose d'une délégation de signature lui permettant d'engager une dépense de quelque montant que ce soit.

⁸⁷ Entre la date d'envoi de la notification de la décision de rejet et la signature du marché.

5.2 La qualité de l'information financière

5.2.1 Les budgets de l'intercommunalité

La CCSB dispose d'un budget principal (qui couvre plus de 94 % des recettes de fonctionnement en 2023) et de sept budgets annexes.

Tableau n° 16 : Budgets de la CCSB au 31 décembre 2023 (en €)

<i>Nature du budget</i>	<i>Libellé du budget</i>	<i>Nomenclature</i>	<i>Recettes réelles de fonctionnement ou d'exploitation (en €)</i>	<i>Part</i>
Budget principal	CC SAONE BEAUJOLAIS - CCSB	M14	27 428 757,69	94,09 %
Budget annexe	ZA TERRITOIRE - CCSB	M14	423 633,40	1,45 %
Budget annexe	GENDARMERIES - CCSB	M14	426 947,47	1,46 %
Budget annexe	MAISON DU TERROIR BEAUJOLAIS - CCSB	M14	432 460,66	1,48 %
Budget annexe	ZA LES TREILLES - CCSB	M14	0,8	0,00 %
Budget annexe	MAISONS SANTE RURALES - CCSB	M14	98 781,40	0,34 %
Budget annexe	SPANC - CCSB	M49	177 740,91	0,61 %
Budget annexe	CINEMA LE SINGULIER - CCSB	M4	164 474,29	0,56 %
Nombre	8	TOTAL	29 152 797	100 %

Source : comptes administratifs 2023.

Le BA ZA HT ZA LES TREILLES a été clôturé fin 2023 car tous les terrains ont été commercialisés. Il s'en est suivi un versement d'excédents au budget principal de 359 000 € en investissement et de 24 000 € en fonctionnement.

Le BA ZA Territoires semble largement déficitaire au vu du compte administratif 2023 :

CC SAÔNE-BEAUJOLAIS - CCSB2 ZA TERRITOIRE - CA - 2023

II – PRESENTATION GENERALE DU BUDGET					II
VUE D'ENSEMBLE					A1
EXECUTION DU BUDGET					
		DEPENSES		RECETTES	
REALISATIONS DE L'EXERCICE (mandats et titres)	Section de fonctionnement	A	4 453 654,98	G	4 067 054,95
	Section d'investissement	B	3 643 421,55	H	4 047 257,03
		+		+	
REPORTS DE L'EXERCICE N-1	Report en section de fonctionnement (002)	C	0,00	I	985 114,82
			(si déficit)		(si excédent)
	Report en section d'investissement (001)	D	4 047 257,03	J	0,00
			(si déficit)		(si excédent)
		=		=	
TOTAL (réalisations + reports)		= A+B+C+D	12 144 333,56	= G+H+I+J	9 099 426,80
RESTES A REALISER A REPORTER EN N+1 (1)	Section de fonctionnement	E	0,00	K	0,00
	Section d'investissement	F	0,00	L	0,00
	TOTAL des restes à réaliser à reporter en N+1	= E+F	0,00	= K+L	0,00
RESULTAT CUMULE	Section de fonctionnement	= A+C+E	4 453 654,98	= G+I+K	5 052 169,77
	Section d'investissement	= B+D+F	7 690 678,58	= H+J+L	4 047 257,03
	TOTAL CUMULE	= A+B+C+D+E+F	12 144 333,56	= G+H+I+J+K+L	9 099 426,80

Compte tenu des prévisions (tableau ci-après) et de la situation du budget constatée au CA 2023, la perte prévisionnelle évaluée par les services est, à ce jour, d'environ 200 000 €.

Plusieurs budgets annexes M14 ont été constitués, non pour répondre à une obligation réglementaire, mais pour un affichage politique et un suivi formalisé. Aujourd'hui, la comptabilité analytique permet de répondre à ces exigences sans avoir à supporter la lourdeur d'un budget distinct.

On peut citer en particulier le budget annexe des maisons de santé rurale qui pourrait faire l'objet d'une intégration au budget principal à fins de rationalisation.

En réponse le président de la CCSB a indiqué qu'une réflexion était en cours « pour simplifier cette organisation », cela pouvant « conduire à l'intégration de certains budgets annexes au budget principal ».

Tableau n° 17 : Budgets annexes M14 de la CCSB non obligatoires

Nature du budget	Libellé du budget	Nomenclature	Recettes réelles de fonctionnement ou d'exploitation (en €)	Part
Budget annexe	GENDARMERIES - CCSB	M14	426 947,47	1,46 %
Budget annexe	MAISON DU TERROIR BEAUJOLAIS - CCSB	M14	432 460,66	1,48 %
Budget annexe	MAISONS SANTE RURALES - CCSB	M14	98 781,40	0,34 %

Enfin, une réflexion autour d'un nouveau budget annexe mis en place avec la réception du nouveau centre aquatique est en cours (cf. infra).

5.2.2 Le passage à la M57 et l'adoption du règlement budgétaire et financier

L'instruction budgétaire et comptable M57 est généralisée pour toutes les collectivités locales (en remplacement de l'instruction M14 pour le bloc communal) au 1^{er} janvier 2024.

La M57 devient l'instruction unique pour l'ensemble des collectivités territoriales et leurs établissements à l'exception des établissements et services ci-dessous :

- des services publics industriels et commerciaux (SPIC) avec la M4 ;
- des établissements publics de santé avec la M21 ;
- des établissements publics sociaux et médico-sociaux avec la M22.

Par rapport à la M14, cette nouvelle instruction offre une plus grande marge de manœuvre aux gestionnaires, avec à titre d'illustration, une meilleure utilisation des outils budgétaires liées à la pluri annualité et une fongibilité des crédits assouplie.

Or, au 1^{er} janvier 2024, la CCSB n'avait toujours pas adopté cette instruction, alors même que la quasi-intégralité des collectivités du Rhône l'avait mise en place.

L'instauration de cette instruction est importante pour la mise en œuvre du compte financier unique qui remplacera, à terme, le compte de gestion et le compte administratif. L'article 205 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 prévoit une généralisation du CFU⁸⁸ au plus tard pour les comptes de l'exercice budgétaire 2026.

La mise en place de la M57 doit être précédée de l'adoption d'un règlement budgétaire et financier (RBF) par le conseil communautaire, même si la collectivité n'a pas encore adopté cette nouvelle nomenclature, ce règlement peut être adopté compte tenu des avantages qu'il présente :

- décrire les procédures de la collectivité (notamment en matière budgétaire et de pluri annualité), les faire connaître avec exactitude, formaliser des objectifs et les suivre ;
- créer un référentiel commun et une culture de gestion que les directions et les services de la collectivité pourront s'approprier ;
- rappeler les normes et faire respecter le principe de permanence des méthodes.

La CCSB n'avait pas mis en place de règlement budgétaire et financier au moment de l'instruction. Cela a conduit la chambre à recommander dans son rapport d'observations provisoires l'adoption d'un RBF dans les meilleurs délais et le passage à l'instruction M57, idéalement au 1^{er} janvier 2025.

En réponse à ces recommandations, la CCSB a adopté par délibération du 26 septembre 2024 un règlement budgétaire et financier pour les exercices 2025 et 2026. Par délibération du même jour, le conseil communautaire a prévu d'appliquer la nomenclature M57 aux budgets alors en M14 au 1^{er} janvier 2025.

⁸⁸ L'expérimentation du compte financier unique (CFU) ouverte par l'article 242 de la loi de finances pour 2019 sur la période 2020-2023 a donné lieu à un bilan remis par le Gouvernement au Parlement. Sur la base des constats positifs et des propositions formulées. A été proposé une généralisation du CFU.

5.2.3 Le calendrier budgétaire et le rapport sur les orientations budgétaires (ROB)

Le budget primitif doit être voté avant le 15 avril de l'exercice auquel il se rapporte, et avant le 30 avril les années de renouvellement des organes délibérants. Le compte administratif doit, quant à lui, être adopté avant le 30 juin suivant l'exercice auquel il se rapporte.

Le vote de ces documents budgétaires s'est fait dans le respect des bornes temporelles légales. Hormis en 2022, le budget a été voté en mars de l'année N, le rapport d'orientations budgétaires (ROB) intervenant au tout début de l'année en question⁸⁹. Aujourd'hui toutefois, la volonté est celle d'un vote du budget N à la toute fin de l'année N-1, comme cela a été le cas pour le budget 2024 voté le 14 décembre 2023.

Dans les EPCI comptant au moins une commune de plus de 3 500 habitants, l'article L. 2312-1 du CGCT rend obligatoire la présentation au conseil municipal d'un ROB, débattu dans les deux mois précédant le vote du budget primitif⁹⁰. En l'espèce, les débats se sont systématiquement tenus dans les délais impartis.

Aux termes de l'article D. 2312-3 du CGCT, le ROB doit permettre à l'assemblée délibérante de se prononcer : 1° - sur les principales orientations budgétaires prévisionnelles en dépenses et recettes, fonctionnement et investissement ; 2° - sur les engagements pluriannuels et orientations en matière d'investissement ; 3° - sur la structure, la gestion et l'évolution de la dette. En outre, des informations complémentaires sur les ressources humaines sont exigées dans les communes de plus de 10 000 habitants⁹¹.

Les ROB présentés contiennent bien ces éléments et gagnent, sur la période, en précision. Par ailleurs, les éléments concernant les ressources humaines du ROB 2021 contiennent une présentation de la nouvelle organisation administrative de la CCSB, ce qui constitue une bonne pratique qui pourrait être renouvelée pour le ROB 2025, compte tenu des aménagements intervenus depuis lors.

Le ROB 2022, dans ses annexes, présente la prospective réalisée par un cabinet de conseil, ce qui est intéressant pour les conseillers communautaires car c'est bien lors de ce débat que la présentation d'une analyse financière prospective apparaît le plus utile. Des éléments de prospective d'un cabinet ont également été intégrés dans le ROB 2024.

Quelques axes d'amélioration existent. La situation du BA relatif à la ZA territoire pourrait être détaillée et enrichie de données financières et opérationnelles, afin que les élus aient un aperçu du risque lié à leur activité. Il y a en effet, dans le ROB 2024, une simple diapositive sans données chiffrées sur ce BA.

Un point sur les satellites et en particulier sur le syndicat Lybertec, pourrait également être réalisé afin de transmettre une évaluation actualisée sur le risque financier potentiel pour la CCSB en cas de clôture déficitaire.

⁸⁹ L'affectation des résultats de l'année N-1 est en théorie alors votée au moment du vote des budgets primitifs, ce qui évite le vote d'un budget supplémentaire.

⁹⁰ Ce délai est désormais de 6 semaines pour les collectivités et EPCI votant leur budget en M57.

⁹¹ À savoir des informations relatives : 1° à la structure des effectifs ; 2° aux dépenses de personnel comportant notamment des éléments sur la rémunération (tels que traitements indiciaires, régimes indemnitaires, nouvelles bonifications indiciaires, heures supplémentaires rémunérées et avantages en nature) ; 3° à la durée effective du travail ; sachant que le rapport doit également présenter l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel pour l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

Le président de la CCSB s'est engagé à faire figurer ces données lors des prochains ROB.

Enfin et alors même que le ROB 2024 (présenté lors de la séance du 9 novembre 2023) proposait un maintien du taux de TEOM à 8 % pour 2024, ce taux a été finalement augmenté à 8,3 % pour cette même année, par délibération du 21 mars 2024.

5.2.4 La publicité des données financières

Afin de renforcer l'information des citoyens et des élus et faciliter la compréhension du budget, l'article L. 2313-1 du CGCT prévoit, depuis le 1^{er} août 2015, que trois documents d'information financière différents⁹² doivent être mis en ligne sur le site internet de la collectivité. Cette mise en ligne doit intervenir dans le délai d'un mois à compter de l'adoption par le conseil municipal de la délibération à laquelle ces documents se rapportent.

Alors que la commune dispose d'un site internet régulièrement mis à jour, la rubrique consacrée aux finances sur la période 2019-2023 ne contenait pas de documents financiers parmi lesquels on peut citer :

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

Le nouveau site internet (opérationnel depuis le début de l'année 2024) présente une page relative aux finances. Toutefois, les documents et les liens n'étaient toujours pas actifs à la fin de l'instruction, de sorte que les documents et informations cités par la loi n'étaient pas disponibles.

Les informations financières de la commune devraient être rendues accessibles, notamment pour permettre un point d'entrée unique permettant aux citoyens d'accéder aux documents financiers (budgets, notes de synthèses, rapports sur les orientations budgétaires, extraits des débats d'orientation budgétaire). Au titre d'une bonne pratique, les taux des impositions intercommunales et les tarifs des services publics communautaires pourraient également y figurer.

En réponse aux observations provisoires, la CCSB a procédé à ces mises en ligne à compter du mois d'octobre 2024 et l'ordonnateur s'est engagé à publier ces informations régulièrement.

⁹² A savoir : une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles jointe au budget primitif et au compte administratif en vue de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux ; le ROB (art. L. 2312-1 du CGCT) ; et la note explicative de synthèse adressée avec la convocation des conseillers municipaux en amont de la mise en délibéré du budget primitif et du compte administratif (art. L. 2121-12 du CGCT).

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

Les taux d'exécution budgétaire⁹³ permettent d'évaluer la qualité de la prévision budgétaire de la collectivité. Une prévision budgétaire aussi juste que possible participe de la sincérité budgétaire et de l'équilibre réel du budget, conformément à l'article L. 1612-4 du CGCT.

En fonctionnement, les taux d'exécution budgétaire montrent une prévision correcte, faisant preuve d'une approche prudente, avec une légère surestimation des dépenses (cf. tableaux en annexe).

En investissement, le taux d'exécution des dépenses est insuffisant. Il convient de l'améliorer d'autant que la CCSB témoigne d'une politique d'investissement ambitieuse qui nécessite, depuis quelques années, un recours important à l'emprunt. Une meilleure prévision des dépenses d'investissement sera de nature à éviter toute mobilisation inutile et coûteuse de prêts bancaires.

5.2.6 La fiabilité des documents budgétaires et de leurs annexes

Il ressort de l'examen des annexes budgétaires du budget primitif, comme du compte administratif 2023, plusieurs manques.

Comme évoqué supra, les aides en nature aux associations ne sont pas mentionnées (alors même, par exemple, que des biens sont mis à disposition).

De même, on peut relever l'incomplétude de l'état du personnel (C1.1) avec une absence d'indication sur les emplois budgétaires créés par l'assemblée délibérante. Ce manquement a été corrigé lors du BP 2024 mais pas pour le CA 2023.

L'ordonnateur s'est engagé à compléter ces annexes à l'avenir.

5.3 La fiabilité des comptes

La fiabilité des comptes a été examinée au regard des dispositions législatives et réglementaires du CGCT, des prescriptions des instructions budgétaires et comptables (M14 et M4) et du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique qui met en exergue les principes de régularité, de sincérité et d'image fidèle. Elle n'appelle pas d'observations substantielles.

5.4 La gestion patrimoniale et le suivi des immobilisations

Les avis de la direction de l'immobilier de l'Etat (ex France domaine) ont bien été demandés pour les cessions et les acquisitions pour lesquels la loi l'impose.

En revanche, la CCSB n'a pas délibéré annuellement sur le bilan des acquisitions et des cessions en méconnaissance de l'article L. 2241-1, alinéa 2 du CGCT.

⁹³ Rapport entre les sommes effectivement engagées ou perçues au cours de l'exercice et les sommes votées par l'assemblée délibérante.

S'agissant d'une location consentie par la CCSB, les observations suivantes peuvent être faites. Ainsi pour une maison implantée sur une parcelle de 1 445 m² située dans le centre-ville de Belleville-en-Beaujolais. Ni les conventions, ni l'état des lieux n'indiquent la surface de la maison ; selon le service elle ferait environ 100 m².

Pour son occupation, des conventions précaires ont été conclues avec M. L. (fils d'une ancienne élue de Belleville et conseillère communautaire jusqu'au renouvellement de 2020).

Le prix du loyer mensuel s'élève à moins de 690 € par mois sur la période⁹⁴.

Le montant des loyers pratiqués apparaît faible au regard du prix moyen de location au m² tel qu'il ressort des données des notaires : au 16 juin 2024, soit un prix de 13,4 € le m² qui aurait dû donner lieu au paiement d'un loyer moyen, pour une maison de 100 m², de 1 340 €.

Selon l'ancien ordonnateur, cette maison servait de réserve foncière compte tenu de sa situation à côté de la gendarmerie. Le montant du loyer serait justifié par le caractère précaire du bail (même si l'occupation par ce locataire datait depuis au moins 2016 avec un bail conclu alors pour 650 € par mois).

Il ressort des échanges avec la CCSB que des travaux sont actuellement en cours avant une remise en location ; la chambre invite la CCSB en cas de location à préserver au mieux les intérêts financiers de la collectivité en pratiquant un prix se rapprochant des prix moyens constatés dans le centre-ville de la commune.

Enfin, le ratio des immobilisations corporelles en cours sur les immobilisations corporelles totales montre une amélioration sur la période, signe d'une meilleure intégration des biens (ce qui est la condition de leur amortissement comptable et budgétaire).

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

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023
Solde immobilisations corporelles totales (c/21)	120 419 581	122 344 813	136 860 051	144 408 305	149 187 202
Solde immobilisations corporelles en cours (c/231)	25 984 939	29 279 077	12 809 453	14 795 495	11 415 395
Ratio immobilisations corporelles en cours / immobilisations corporelles (en %)	22 %	24 %	9 %	10 %	8 %

⁹⁴ 650 € par mois (hors charges) de juin 2019 à mai 2020, puis de 660 € de juin 2020 à mai 2022, de 663 € de juin 2022 à mai 2023, puis de 687 € de juin 2023 à décembre 2024 et enfin de 689 € par mois de janvier à février 2024.

6 LA SITUATION FINANCIÈRE

Sauf indications contraires, les sources des tableaux présentés dans cette partie sont les comptes de gestion du comptable public, retraités par le logiciel d'analyse financière des juridictions financières. L'analyse porte principalement sur le budget principal, compte tenu de son poids financier prépondérant (94 % des recettes de fonctionnement en 2023).

La situation de deux satellites de la CCSB (SURB et Lybertec) sera par ailleurs évoquée.

6.1 La formation de l'autofinancement

6.1.1 L'évolution des charges et des produits de gestion

6.1.1.1 L'évolution des produits de gestion

Les produits de gestion ont progressé de 3,3 % en moyenne par an, entre 2019 et 2023. Ils s'établissent à 17,8 M€ pour ce dernier exercice. La progression s'explique en raison principalement du dynamisme de la fiscalité locale et des ressources d'exploitation (en lien avec la politique de mutualisation, cf. infra).

Les ressources d'exploitation connaissent une augmentation très importante (+ 134 % et + 2 M€ en valeur sur la période) du fait de l'augmentation des personnels mis à disposition à compter de 2022.

Tableau n° 19 : Évolution des produits de gestion

en €	2019	2020	2021	2022	2023	VAM	%
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	15 643 764	16 003 217	15 452 285	16 366 442	17 781 375	3,3 %	13,7 %
+ Fiscalité reversée	-6 742 613	-6 732 652	-6 802 106	-6 799 539	-6 890 416	0,5 %	2,2 %
+ Ressources d'exploitation	1 487 915	1 332 212	1 774 922	2 923 673	3 488 082	23,7 %	134,4 %
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	4 040 221	4 239 453	5 125 002	5 451 894	5 309 108	7,1 %	31,4 %
= Produits de gestion	14 429 287	14 842 230	15 550 104	17 942 470	19 688 150	8,1 %	36,4 %

Les produits de la fiscalité sont passés de 15,6 M€ à 17,8 M€.

Tableau n° 20 : Ressources fiscales propres

en €	2019	2020	2021	2022	2023	VAM	%
Impôts locaux nets des restitutions	12 388 388	12 722 636	12 048 067	12 731 096	13 528 141	2,2 %	9,2 %
+ Taxes sur act. de service (TEOM)	3 267 231	3 293 493	3 415 888	3 608 860	4 138 217	6,1 %	26,7 %
+ Taxes env. et urba.	0	0	0	0	171 722		
+ Autres taxes (dont DMTO)	-11 855	-12 913	-11 670	26 486	-56 705	47,9 %	378,3 %
= Ressources fiscales propres	15 643 764	16 003 217	15 452 285	16 366 442	17 781 375	3,3 %	13,7 %

Cette progression s'explique par une augmentation des bases fiscales en lien avec la revalorisation permise en loi de finances, les taux d'imposition étant inchangés depuis 2019 (première exercice de contrôle), hormis pour la TEOM.

S'agissant de cette dernière et après une uniformisation du taux en 2021, une augmentation a été votée en 2023 puis en 2024 (alors même qu'il était question d'un maintien de ce taux lors du ROB 2024).

Tableau n° 21 : Évolution des taux de la fiscalité locale

(En %)	2019	2020	2021	2022	2023	2024
THRS	9,20	9,20	9,20	9,20	9,20	9,20
TFB add	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75
TFNB	6,34	6,34	6,34	6,34	6,34	6,34
CFE	22,40	22,40	22,40	22,40	22,40	22,40
TEOM	7,70 zone HB 7,70 zone SB 6,92 zone STGDR	7,50 zone HB 7,50 zone SB 6,92 zone STGDR	7,50	7,50	8	8,3

Source : États fiscaux

En 2021, la taxe d'habitation a été remplacée, pour les EPCI, par l'attribution d'une fraction de TVA, complétée par une dotation spécifique de l'État (à l'origine de la hausse des ressources institutionnelles). Une autre fraction de la TVA a été accordée aux EPCI à fiscalité propre en 2023 du fait de la suppression progressive de la CVAE.

Au niveau national, la CVAE ne constitue plus une recette pour les collectivités depuis 2023. En 2022, elle représentait 9 % du total de la fiscalité directe locale, compensation comprise. Sur l'ensemble des collectivités locales, le produit de la fiscalité

directe locale connaît une baisse de - 4,5 % en 2023 (mais une hausse de + 7,2 % si l'on inclut les fractions de TVA transférées par l'État à la suite des réformes fiscales)⁹⁵.

Ce mouvement de hausse globale de la fiscalité, compte tenu de la nature de la compensation de la suppression de la CVAE, se retrouve au niveau de la CCSB.

L'évolution de ces fractions de TVA paraît dynamique sur la période considérée, ce qui a assuré à l'EPCI une hausse de ses ressources fiscales (avec une augmentation globale annuelle moyenne de 2,2 %).

Tableau n° 22 : Impôts locaux

	2019	2020	2021	2022	2023	VAM
Impôts locaux	12 388 388	12 722 636	12 110 506	12 731 096	13 528 141	2,2 %
<i>Dont :</i>						
<i>Taxes foncières et d'habitation (impôts directs locaux à compter de 2021)</i>	9 432 519	9 670 914	5 112 275	5 346 368	5 755 420	-11,6 %
+ <i>Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)</i>	2 355 800	2 400 920	2 333 970	2 448 290	0	-100,0 %
+ <i>Taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)</i>	329 286	312 753	327 992	332 408	360 152	2,3 %
+ <i>Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)</i>	180 519	182 658	195 003	208 188	223 236	5,5 %
+ <i>Autres impôts locaux ou assimilés</i>	90 264	155 391	194 983	29 093	83 696	-1,9 %
+ <i>Fraction de TVA (EPCI à fiscalité propre)</i>	0	0	3 946 283	4 366 749	7 105 637	

La baisse des bases pour la TH s'explique par la réforme nationale de cette imposition.

Tableau n° 23 : Évolution des bases fiscales

<i>En milliers d'€</i>	2019	2020	2021	2022	2023 (prévisionnelles)
TH	43 949	44 951	4 962	5 270	5 290
TF	46 363	47 833	45 305	47 322	47 322
TFNB	6 817	6 879	6 853	7 067	7 067
TFNB (add)	165	170	167	178	ND
CFE	18 273	18 836	15 136	15 838	15 838
TEOM	41 085 413	42 583 654	43 814 119	45 810 537	48 952 189

Source : États fiscaux

⁹⁵ Source : bulletin des études statistiques N° 184 (juillet 2024) du département des études et des statistiques locales de la DGCL.

La CCSB a fait le choix de ne pas instaurer une taxe GEMAPI⁹⁶ afin de ne pas augmenter les impôts, la situation financière actuelle ne nécessitant effectivement pas sa mise en place.

A la suite d'une délibération du 3 novembre 2022 demandant le reversement d'une quote-part du versement mobilité par SYTRAL Mobilités, la CCSB en perçoit une quote-part mensuelle (le montant du reversement 2023 en année pleine représente un montant de 206 067 €). La quote-part a servi à financer les compétences AOM de la CCSB⁹⁷ : organiser les services relatifs aux mobilités actives ; organiser des services relatifs aux usages partagés des véhicules terrestres à moteur ou contribuer au développement de ces usages ; organiser des services de transports solidaires.

L'intercommunalité effectue des reversements de fiscalité. L'attribution de compensation (AC) a pour vocation de reverser aux communes le montant des produits de fiscalité professionnelle perçue. Ils sont minorés des charges transférées à la communauté de communes par les communes

Les montants des AC n'ont plus varié depuis 2021. Une dotation de solidarité communautaire (DSC) a été versée sur la période avec un montant identique depuis 2021 et la révision des critères par une délibération du 9 décembre 2021 (cf. supra).

⁹⁶ Selon le PV de la commission consultative des maires du 5 décembre 2023 : « *Les dépenses moyennes prises en charge au titre de la GEMAPI sont de l'ordre de 350.000 €/an ce qui fixerait la taxe maximale à 7,50 € par habitant et par an* ».

⁹⁷ Notamment sur les sujets suivants en 2023 :

- TAD solidaire : 40 000 € en 2023
- Modes actifs : o Aide à l'achat de vélos : 130 000 € en 2023 / 100 000 € en 2024) o Elaboration du deuxième schéma directeur des modes actifs : 39 600 € en 2023 (/) o Animations d'événements en faveur du vélo : environ 4 000 € en 2023
- Financement du transfert de la navette de Belleville-en-Beaujolais (actuelle LR234) à SYTRAL Mobilités : 175 000 €/an
- Participation à SYTRAL Mobilités : 90 624 €/an
- RH dédié aux mobilités : 90.000 € par an, réparti comme suit : o 100 % poste chargé de mission Mobilités (45.000 €) o 20 % poste Directrice adjointe Pôle Aménagement et Développement durable (15.000 €) o 5 % poste DGS et Directeur de Pôle Aménagement et Développement durable (5.000 €) o 10 % administration de Pôle Aménagement et Développement durable (5.000 €) o 35 % chargée de mission Aménagements espaces extérieurs durables (20.000 €).

Tableau n° 24 : Fiscalité reversée

en €	2019	2020	2021	2022	2023	VAM	Variation simple
Attribution de compensation brute	380	380	0	0	0	-	- 100,0 %
+ Reversements d'attribution de compensation	- 6 647 720	- 6 638 581	- 6 883 516	- 6 883 516	- 6 883 516	0,9 %	3,5 %
+ Reversements de DSC	- 649 977	- 649 977	- 422 483	- 422 485	- 422 485	- 10,2 %	- 35,0 %
= Totalité de fiscalité reversée entre collectivités locales	- 7 297 317	- 7 288 178	- 7 305 999	- 7 306 001	- 7 306 001	0,0 %	0,1 %
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)	- 64 028	- 63 206	- 114 839	- 112 270	- 203 147	33,5 %	217,3 %
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	618 732	618 732	618 732	618 732	618 732	0,0 %	0,0 %
= Totalité de fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds	554 704	555 526	503 893	506 462	415 585	- 7,0 %	- 25,1 %
= Fiscalité reversée	-6 742 613	-6 732 652	-6 802 106	-6 799 539	-6 890 416	0,5 %	2,2 %

Source : Comptes administratifs de la CCSB

Les montants versés au titre du FPIC (mécanisme de redistribution des richesses au niveau du bloc communal) ont augmenté sur la période.

L'EPCI, comme les communes, sont contributrices au FPIC sur la période ; il a été décidé chaque année que la CCSB porte l'ensemble de la contribution au profit des communes, au moyen de délibérations votées à l'unanimité car retenant la méthode dérogatoire libre de répartition de la contribution.

Cette pratique systématique de prise en charge de l'intégralité des contributions communales au titre du fonds pèse sur les finances de l'intercommunalité alors que d'autres méthodes permettraient de moduler la part prise en charge en fonction de critères librement définis. Ce point fait partie de ceux qui pourraient être expliqués et assumés dans le cadre d'un pacte financier et fiscal (cf. supra).

Les ressources institutionnelles augmentent sensiblement sur la période en raison principalement de la réforme de la fiscalité locale et de l'augmentation des allocations compensatrices versées au titre de la fiscalité économique⁹⁸.

⁹⁸ Compte 74833.

Tableau n° 25 : Évolution des ressources institutionnelles

en €	2019	2020	2021	2022	2023	Variation simple
DGF	2 239 744	2 247 303	2 256 182	2 267 820	2 311 443	3,2 %
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	0	0	0	0	0	
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	2 239 744	2 247 303	2 256 182	2 267 820	2 311 443	3,2 %
DGD	0	0	0	0	8 241	
FCTVA	15 501	18 482	16 348	13 963	14 183	-8,5 %
Participations	1 181 856	1 352 770	1 351 289	1 629 181	1 333 429	12,8 %
Autres attributions et participations	603 120	620 898	1 501 184	1 540 930	1 641 812	172,2 %
<i>Dont compensation et péréquation</i>	603 120	620 898	1 501 184	1 540 930	1 641 812	172,2 %
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	4 040 221	4 239 453	5 125 002	5 451 894	5 309 108	31,4 %

S'agissant des dotations versées par l'État, la dotation globale de fonctionnement (DGF) a connu une augmentation de 3,2 % sur la période sous contrôle.

6.1.1.2 L'évolution des charges de gestion

Les charges de gestion ont progressé de 46 % entre 2019 et 2023, soit une augmentation en valeur de 5,1 M€ portée principalement par les charges à caractère général et les dépenses de personnel.

Tableau n° 26 : Évolution des charges de gestion

en €	2019	2020	2021	2022	2023	Écart	Variation
Charges à caractère général	4 163 479	4 185 369	4 731 186	5 494 995	6 320 952	2 157 473	52 %
+ Charges de personnel	3 029 808	3 213 300	3 461 996	4 976 084	5 510 423	2 480 615	82 %
+ Subventions de fonctionnement	1 599 879	1 626 299	1 663 956	1 725 918	1 525 416	-74 463	-5 %
+ Autres charges de gestion	2 406 119	2 489 745	2 882 367	3 088 504	2 917 985	511 866	21 %
+ Charges d'intérêt et pertes de change	100 657	81 546	70 800	70 703	203 562	102 905	102 %
= Charges courantes	11 299 943	11 596 259	12 810 305	15 356 204	16 478 338	5 178 395	46 %
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	26,8 %	27,7 %	27,0 %	32,4 %	33,4 %		
<i>Intérêts et pertes de change / charges courantes</i>	0,9 %	0,7 %	0,6 %	0,5 %	1,2 %		

Les charges à caractère général (voir détails en annexe) doublent sur la période (soit une augmentation en valeur de près de 2,2 M€).

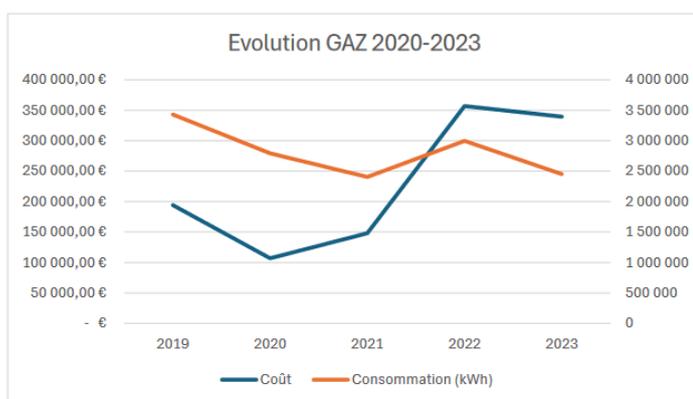
Sur la période, les fluides augmentent de 61 %, en raison principalement de la hausse très importante du poste électricité (+ 117 %). Cela se concrétise par un impact global de près de 300 000 €, l'augmentation de l'électricité s'élevant à 225 000 €.

Un plan de sobriété a été voté lors du conseil communautaire du 3 novembre 2022 avec des objectifs précis dont :

- un objectif 2023 avec 20 % d'économies d'énergie par rapport à 2021,
- des objectifs intermédiaires,
- un objectif final en 2035 de 65 % d'économies d'énergie par rapport à 2021 et 75 % d'approvisionnement de chauffage en énergies renouvelables locales et maîtrisées par la collectivité.

Les efforts de réduction des consommations de gaz issus du plan de sobriété mis en place par la CCSB ont permis de maîtriser le coût pour la collectivité entre 2022 et 2023, malgré la hausse du prix du gaz.

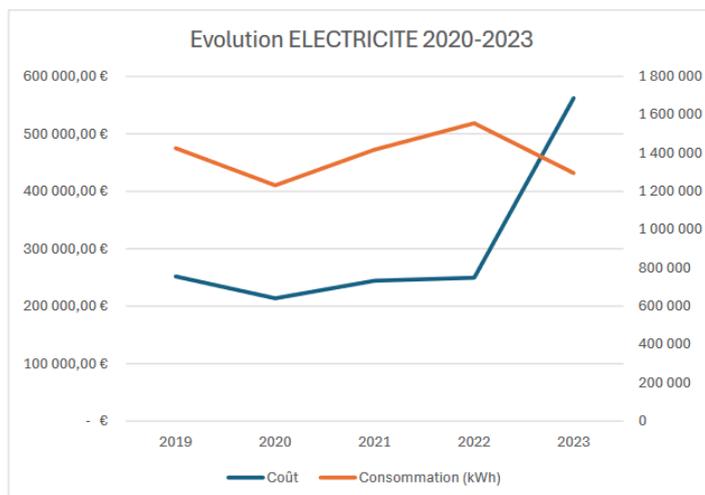
Graphique n° 1 : Évolution du coût et de la consommation de gaz à la CCSB entre 2019 et 2023



Source : CCSB

En revanche, la baisse de 17 % de la consommation entre 2022 et 2023, résultant du plan de sobriété, n'a pas suffi à inverser la courbe exponentielle du coût de l'électricité pour la CCSB.

Graphique n° 2 : Évolution de l'électricité à la CCSB entre 2019 et 2023



Source : CCSB

La CCSB a su contenir sa consommation d'énergie sans atteindre cependant les objectifs fixés par le plan de sobriété.

Tableau n° 27 : Évolution de la consommation des fluides

	2021	2023	Évolution 2021 à 2023	Objectif du plan de sobriété entre 2021 et 2023
GAZ (kWh)	2 404 777	2 450 862	2 %	- 20 %
Électricité (kWh)	1 417 800	1 294 819	- 9 %	
Eau (m3)	20 723	19 916	- 4 %	

Source : CRC d'après les données de la CCSB

Cette action de sobriété n'a, par ailleurs, pas suffi à freiner la hausse des charges relatives à l'énergie en raison de l'augmentation du prix de l'électricité.

La chambre constate les efforts déjà déployés par la CCSB et encourage l'ordonnateur à les poursuivre.

L'augmentation des dépenses de personnel s'explique principalement par la montée en puissance de la mutualisation (avec une augmentation sur la période des dépenses de personnel de 2,48 M€ ramenée à 0,81 M€ une fois retranché le personnel mutualisé).

Tableau n° 28 : Évolution des charges de personnel nettes de la mutualisation

en €	2019	2020	2021	2022	2023	VAM	%
Charges totales de personnel	3 029 808	3 213 300	3 461 996	4 976 084	5 510 423	16,1 %	81,9 %
- Remboursement de personnel mis à disposition	570 585	652 271	887 024	1 919 579	2 244 242	40,8 %	293,3 %
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	2 459 223	2 561 028	2 574 972	3 056 505	3 266 181	7,4 %	32,8 %
<i>en % des produits de gestion</i>	17,0 %	17,3 %	16,6 %	17,0 %	16,6 %		

Par ailleurs, plusieurs recrutements ont été faits dans le cadre d'appels à projets avec un financement de la part de différents partenaires (essentiellement l'État) pour un montant de 771 000 € sur la période (ainsi du poste de chargé de projet « petites villes de demain » ou des postes en lien avec des programmes favorisant la transition écologique).

Tableau n° 29 : Montant des subventions perçues pour des postes précis (en €)

	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Subventions	46 408	31 165	178 092	234 471	281 259	771 395

Source : CCSB

Les services extérieurs (compte 6288) augmentent de près de 740 000 € sur la période avec, en 2023, l'organisation du Tour de France (181 000 €) et des prestations forfaitaires du cinéma (201 000 €)⁹⁹.

6.1.2 La capacité d'autofinancement

L'autofinancement s'apprécie par deux soldes intermédiaires de gestion :

- L'excédent brut de fonctionnement (EBF), encore appelé « *épargne de gestion* », qui correspond à la différence entre les produits de gestion et les charges de gestion (indépendante donc des produits et charges financières et exceptionnelles) ;
- la capacité d'autofinancement (CAF).

La CAF brute correspond à la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses de même nature (principalement l'EBF moins les charges d'intérêt de la dette).

La CAF nette est égale à la CAF brute moins l'annuité en capital. C'est donc l'autofinancement disponible pour financer les investissements, une fois l'annuité en capital de la dette remboursée.

L'excédent brut de fonctionnement résultant de la différence entre les produits de gestion et les charges de gestion de l'EPCI régresse de manière continue entre 2019 et 2022 (de près de 700 000 € soit une diminution moyenne de 7,2 % par an) avant d'augmenter sensiblement en 2023, malgré une nouvelle hausse des dépenses de personnel cette année-là.

Le rapport entre l'EBF¹⁰⁰ et les produits de gestion est généralement considéré comme satisfaisant lorsqu'il est compris entre 20 % et 22 %. Le niveau moyen constaté sur l'ensemble de la période contrôlée est de 19 %. Ce rapport était meilleur en début de période (autour de 22 %) ; sa dégradation liée à la hausse des dépenses de personnel et de gestion courante est toutefois freinée en 2023 par le dynamisme de la fiscalité transférée par l'État et les produits de la mutualisation (cf. tableau en annexe).

La CAF suit le même sort que l'EBF en passant de 3,3 M€ en 2019 à 2,7 M€ en 2022 puis 3,2 M€ en 2023. Alors qu'elle représentait près de 23 % des produits de gestion en 2019, elle en constitue moins de 16,5 % en 2023.

Le rapport entre la capacité d'autofinancement (CAF) brute¹⁰¹ et les produits de gestion est considéré comme satisfaisant lorsqu'il excède 15 %. Il s'établit à 16,5 % en 2023 ; cet indicateur devra être surveillé dès lors que la CCSB continuera à recourir à l'emprunt pour le financement des projets de médiathèque et de centre aquatique (cf. infra).

⁹⁹ Cela correspond au marché d'exploitation du cinéma.

¹⁰⁰ Qui correspond à l'excédent des produits courants de gestion sur les charges courantes de gestion et qui met en évidence le niveau des ressources que dégage le cycle de fonctionnement disponible pour assurer le remboursement du capital de la dette.

¹⁰¹ La capacité d'autofinancement (CAF) brute correspond à l'excédent des produits réels de fonctionnement sur les charges de même nature (hors charges et produits calculés comme les dotations aux amortissements et provisions). Cet agrégat met en évidence le niveau des ressources que dégage le cycle de fonctionnement disponible pour assurer le remboursement du capital de la dette.

Tableau n° 30 : Détail du calcul de la capacité d'autofinancement

en €	2019	2020	2021	2022	2023	VAM	Variation simple
EBF	3 230 001	3 327 517	2 810 599	2 656 969	3 413 373	1,4 %	5,7 %
+/- Résultat financier	- 100 657	- 81 546	- 70 800	- 70 703	- 203 562	19,3 %	102,2 %
+/- Autres produits et charges excep. Réels	199 234	- 257 715	- 21 990	53 229	39 457	- 33,3 %	- 80,2 %
= CAF brute	3 328 578	2 988 256	2 717 810	2 639 495	3 249 269	- 0,6 %	- 2,4 %
<i>en % des produits de gestion</i>	23,1 %	20,1 %	17,5 %	14,7 %	16,5 %		

Source/note : comptes de gestion

Les éléments financiers et exceptionnels sont peu importants. De ce fait, le niveau de la CAF brute est proche de celui de l'EBF. Toutefois et compte tenu de la dynamique d'endettement constatée sur la période, les frais financiers vont mobiliser au fur à mesure une part plus importante de l'EBF, ce qui réduira d'autant la capacité de la commune à autofinancer ses investissements.

Après déduction du remboursement en capital de la dette, l'autofinancement net s'élevait à près de 2,4 M€ en 2023. L'autofinancement reste peu obéré par le remboursement de l'annuité en capital de la dette, même si le montant à rembourser augmente chaque année compte tenu des nouveaux emprunts annuellement contractés.

Malgré cette hausse des annuités en capital de la dette, la capacité d'autofinancement nette (CAF nette) demeure relativement stable.

Tableau n° 31 : La CAF

en €	2019	2020	2021	2022	2023	Cumul
CAF brute	3 328 578	2 988 256	2 717 810	2 639 495	3 249 269	14 923 408
- Annuité en capital de la dette	721 606	763 833	824 535	898 118	870 026	4 078 118
= CAF nette	2 606 971	2 224 423	1 893 275	1 741 377	2 379 243	10 845 289

6.2 Le financement et la présentation des investissements

Alors qu'en 2019 et 2020 la CCSB avait la possibilité de financer la quasi-intégralité de ses investissements grâce à ses seuls fonds propres résultant d'une capacité d'autofinancement nette élevée et de subventions d'investissement importantes (le financement propre disponible représente plus de 100 % de ses dépenses d'équipements), elle a néanmoins mobilisé plusieurs emprunts. Son financement propre diminuant en 2021 et 2022, il ne permet plus à la CCSB de faire face à son besoin d'investissement. L'emprunt est d'autant plus mobilisé ces deux années-là (7 M€).

Un nouvel emprunt de 4 M€ est mobilisé en 2023, de sorte que sur les cinq derniers exercices, l'EPCI a mobilisé des nouveaux emprunts chaque année pour un total cumulé de 14,4 M€, soit une moyenne annuelle de 2,9 M€ (cf. tableau en annexe).

Depuis 2019, la communauté de communes Saône Beaujolais a réalisé de nombreux projets d'investissement (cf. liste en annexe). La CCSB prévoit de poursuivre les projets dans les prochaines années pour plusieurs dizaines de millions d'euros (cf. liste en annexe).

6.2.1 Des investissements récurrents et lourds en matière de voirie

Des travaux de voirie importants sont à réaliser sur le territoire de la CCSB avec 908 km de voiries communautaires, soit une longueur proche de celle des voiries communales des 35 communes de l'EPCI (environ 1 039 km¹⁰²).

Le montant prévisionnel annuel en coût de fonctionnement est de 218 000 € tandis que le montant en investissement s'élève à près de 2,4 M€. Chaque commune bénéficie d'une capacité d'investissement théorique de la CCSB en lien avec le kilométrage de voirie communautaire.

Selon les services de la CCSB, la priorisation des investissements sur la voirie communautaire est réalisée en concertation avec les communes. La réflexion est alimentée par un travail opérationnel permettant d'identifier, dans chaque commune, les possibles chantiers et les conditions techniques et financières de leur réalisation.

Le pilotage global est assuré, sous l'égide du vice-président chargé de la voirie, par une réunion en salle hebdomadaire (à laquelle participent les élus, les techniciens et les entreprises), puis sur le terrain, en fonction des chantiers en cours tout au long de l'année.

Il n'existe toutefois pas de formalisation documentaire pour les critères de priorisation des investissements.

Il n'a pas été réalisé à ce jour de diagnostic de l'état de la voirie communautaire (même si un premier sourçage a pu récemment être fait par les services de la CCSB avec un budget prévisionnel supérieur à 200.000 € pour réaliser un audit de la voirie sur les 35 communes de la CCSB).

Compte tenu de la longueur des voiries concernées, la chambre invite la CCSB à réaliser cet audit afin de connaître les besoins et les montants à prévoir pour les exercices futurs.

En revanche, la CCSB et les communes se sont inscrites dans le programme national ponts du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)¹⁰³. Il en ressort :

¹⁰² Le groupe la Poste a transmis à la CCSB le 28 mai 2024 une extraction de sa base de données qui présente un linéaire des voiries communales de 1.039,035 kilomètres déclarées aux services de l'état pour les 35 communes du territoire.

¹⁰³ Initié par le plan de relance en décembre 2020, le Programme National Ponts vise à accompagner les collectivités sur le chemin de la meilleure connaissance et du meilleur entretien de leurs ouvrages d'art. Il s'inscrit en réponse au rapport d'information sur la situation des ponts en France rendu en juin 2019 par la commission d'enquête du Sénat, qui alertait sur les risques liés à un manque de surveillance et d'entretien en lien avec une méconnaissance des ponts des communes et de leurs groupements.

- des diagnostics réalisés sur 29 des 35 communes et des fiches ouvrages reçues pour 15 des 29 communes en question ;
- 70 ponts et 27 murs de soutènement diagnostiqués.

Les communes et la CCSB s'interrogent cependant aujourd'hui sur les budgets qui seront nécessaires et les modalités de financement associées.

6.2.2 Un projet de centre aquatique onéreux

La CCSB gère une piscine intercommunale à Belleville-en-Beaujolais. Au mois de juin 2022, elle entamait une large réflexion sur le service apporté à la population dans l'accès aux équipements aquatiques. Mise en service il y a 50 ans, elle fait l'objet d'un projet de restructuration complète visant à créer un centre aquatique. Pour améliorer l'offre et le service aux habitants de l'ensemble du territoire, l'intercommunalité étudie aussi la pertinence de la construction d'une seconde piscine. À ce jour, ce centre aquatique est toujours en projet mais la piscine fait déjà l'objet d'une rénovation afin de réduire les dépenses énergétiques.

Tableau n° 32 : Perspective à horizon 2030

	Scénario 0	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Principe	Fermeture Piscine	Travaux Gros entretien au fil des dysfonctionnements	Réhabilitation sans changement offre	Restructuration complète avec extension Tiers lieu Aquatique
Section investissement	-49,2M€ dont 1,2M€ pour la piscine -12,5M€ dont aucune subvention pour la piscine	-48,6M€ dont 588K€ pour la piscine -12,4M€ dont aucune subvention pour la piscine	-63,3M€ dont 15,2M€ pour la piscine -17M€ dont 2,4M€ pour la piscine	-88M€ dont 40M€ pour la piscine -28,3M€ dont 10M€ pour la piscine
Epargne de gestion 2030	6,6M€	5,8M€	5,9M€	6,8M€
Epargne nette 2030	5,5M€	4,7M€	4,3M€	4,6M€
Emprunt nécessaire 2023 - 2030	Aucun	Aucun	9,4M€	22,1M€
Capacité de désendettement 2030	1,3 ans	1,5 ans	3,1 ans	4,7 ans

Le scénario 3 constitue le scénario principal

Source : Extrait de l'audit financier et prospectif 2023

Il ressort des délibérations de principe et de l'AP/CP¹⁰⁴ du 15 février 2024 que le projet de centre aquatique s'élève à 39 M€ (l'essentiel des dépenses étant prévues en 2026 et 2027) avec un reste à charge prévisionnel pour la CCSB de 23,2 M€.

Depuis janvier 2021, 11 540 communes ont rejoint le programme de recensement et d'évaluation d'ouvrages (Programme national Ponts 1) ; la phase 2 consiste en des évaluations plus approfondies.

Dans la suite de ces opérations de recensement des ouvrages, l'État a mobilisé 35 M€ pour accompagner les collectivités à réaliser les travaux de réparations de leurs ouvrages les plus dégradés et notamment ceux présentant un enjeu majeur vis-à-vis de la sécurité des usagers et de la continuité des dessertes locales.

¹⁰⁴ : AP/CP : autorisation de programme / crédits de paiement, technique de gestion pluriannuelle d'un projet d'investissement réalisé par une commune ou un EPCI, l'autorisation de programme correspondant au coût total de l'opération à financer sur plusieurs années et les crédits de paiement aux tranches annuelles de financement de cette opération à inscrire chaque année au budget de la commune ou de l'EPCI.

MONTANT TOTAL AP (TTC)	CP ANNEE 1 2024	CP ANNEE 2 2025	CP ANNEE 3 2026	CP ANNEE 4 2027	CP ANNEE 5 2028	CP ANNEE 6 2029	CP ANNEE 7 2030
39 020 000 €	1 050 000 €	1 850 000 €	11 225 000 €	17 800 000 €	5 325 000 €	1 750 000 €	20 000 €

À ce jour, le montant des subventions acquises s'élève à 1,95 M€ sur un total attendu de 9,43 M€.

Tableau n° 33 : Plan de financement du centre aquatique

DEPENSES	Coût en euros HT	Coût en euros TTC	
Travaux	25 797 120 €	30 956 544 €	
Coûts induits (MOE, études etc.)	6 717 976,00 €	8 061 571,20 €	
TOTAL DEPENSES	32 515 096 €	39 018 115,20 €	
RECETTES			Etat de la demande de subvention
Subvention DSIL	1 500 000,00 €		non sollicitée
Subvention DETR	475 000,00 €		non sollicitée
Subvention FNADT	500 000,00 €		non sollicitée
Subvention Département PVD	500 000,00 €		non sollicitée
Subvention Département PACTE Rhône	1 350 000,00 €		subvention obtenue en 2023
Subvention Fonds vert 2023 Ingénierie	600 000,00 €		subvention obtenue en 2023
Subvention Fonds vert 2024 Travaux	600 000,00 €		non sollicitée
ADEME Fonds chaleur	400 000,00 €		non sollicitée
Agence Nationale des Sports	1 000 000,00 €		non sollicitée
Région ARA	500 000,00 €		non sollicitée
Europe (feder ou autres)	500 000,00 €		non sollicitée
AAP divers	1 500 000,00 €		non sollicitée
Sous-total subvention publique	9 425 000,00 €		
FCTVA 16,404 %		6 400 532 €	
Emprunt et autofinancement		23 192 583,58 €	
TOTAL RECETTE		39 018 115,20 €	

Source : CCSB

Ce projet, dont la livraison était initialement prévue en 2024, comme le montre le contrat de projet de l'agent recruté pour ce qui était alors appelé « le tiers lieu aquatique », devrait être selon les projections de la CCSB à l'équilibre en termes d'exploitation en raison des activités lucratives prévues et d'économies d'énergies (location de salles à usages divers, réutilisation des eaux qui seront injectées dans un réseau de chaleur, panneaux photovoltaïques).

Cela impliquera vraisemblablement, pour ce futur centre aquatique, la constitution d'un BA service public à caractère industriel et commercial (SPIC) utilisant la nomenclature budgétaire et comptable M4.

Les phases d'études et de construction seront portées au préalable sur le budget principal de la communauté de communes.

Afin de justifier le projet de centre aquatique, une étude prospective a été commandée et rendue en 2023.

Parmi les hypothèses retenues, celles relatives aux fluides tablent sur une baisse à moyen terme de ces charges. Elles peuvent interroger avec un poste « *Energies* » qui serait « *en baisse de 1 % en 2024 et a ensuite été indexé de - 5 % par an entre 2025 et 2028 en raison de la rénovation énergétique des bâtiments. À partir de 2029, les dépenses énergétiques reviendraient à la hausse à hauteur de + 1 % annuel par hypothèse* ».

Selon les services de la CCSB, au second semestre 2023, « *lorsque la prospective a été réalisée, il semblait au regard des analyses sur le marché que le prix du gaz allait se stabiliser à la baisse ce qui nous permettait de prévoir raisonnablement que le montant de 2024 serait, quoi qu'il en soit au niveau des consommations, inférieur à celui de 2023 d'où une hypothèse très prudente à - 1 %* ». Par ailleurs, « *L'hypothèse à - 5 % se base sur le marché intéressé passé avec la société Engie et à la volonté d'application du décret tertiaire objectif 2050 dès 2030 avec une mise en place d'une Gestion Technique Bâtimentaire (GTB) dès les prochaines années conformément au décret BACS* ». Enfin, « *l'estimation s'agissant de l'électricité part du principe que les coûts de l'électricité en 2023 ont été hors norme et pourraient sur les années suivantes s'établir à une moyenne de - 30 % de manière prudente* ».

Parallèlement, la collectivité développe sa stratégie de solarisation qui lui permettra le cas échéant de conclure des opérations d'autoconsommation collective (un projet est à l'étude sur le centre culturel le Singulier) ou individuelles (comme sur la médiathèque de Quincié en Beaujolais en cours de réhabilitation). À l'horizon 2029, on peut imaginer que 75 % des 40 % d'autoconsommation pourrait être à prix fixe soit 30 % de la facture ».

Toutefois, les évolutions récentes du prix du gaz et des fluides pour la CCSB (avec une baisse des quantités qui ne compense pas l'effet prix, cf. supra) laissent à penser que ces hypothèses sont optimistes.

En recettes, un poste important est prévu avec une prime de développement correspondant à un partenariat faisant suite à un appel à manifestation d'intérêt (AMI) avec « *un plan de financement ENR à partir de 2024 représentant + 740 000 € en fin de période* »

Dans le cadre du plan de massification du photovoltaïque¹⁰⁵ et à la suite d'un AMI, une convention de partenariat va être conclue entre la CCSB et la société *Corfou*, prévoyant le versement de cette prime.

Selon la CCSB « *La réalisation de ses engagements par la CCSB a été évaluée dans l'AMI à 16 €/kWh. La formalisation de cette offre fait l'objet d'une convention à l'ordre du jour du conseil communautaire du 6 juin 2024* ». Cela est confirmé par le projet de partenariat transmis (80 € par kWc avec 20 % pour la CCSB).

¹⁰⁵ Délibération cadre du 20 mai 2021.

Plan de financement ENR									
CC Saône Beaujolais	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Plan financement ENR			84 800	335 900	422 400	528 900	599 400	669 900	740 400
prime de développement 16€/kwc/projet 4 Mwc en 2024 et 15 Mwc/an à partir de 2025			64 000	240 000	240 000	240 000	240 000	240 000	240 000
IFER (50% de 3400€/Mwc) hors revalorisation des bases			6 800	28 900	54 400	79 900	105 400	130 900	156 400
CFE (1000 €/Mwc) hors revalorisation des bases			4 000	19 000	34 000	49 000	64 000	79 000	94 000
boucle locale (objectif 1000 en 2026 et 2000 en 2027)			5 000	20 000	36 000	72 000	72 000	72 000	72 000
loyers			5 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000
dividendes (2000 €/Mwc/an)			-	8 000	38 000	68 000	98 000	128 000	158 000

Les plan de financement ENR a été transmis par la communauté de communes

Toutefois et compte tenu de l'avancée des différents projets, aucune recette n'a été perçue pour la prime de développement en 2024 à ce jour.

L'augmentation des dépenses de personnel est évaluée à 2 % en moyenne annuelle sur la période 2024-2030, ce qui correspondrait au glissement vieillesse technicité¹⁰⁶ selon les services de la CCSB ; cela implique pour la CCSB de ne pas augmenter ses effectifs et autres composantes de la rémunération jusqu'en 2030.

Enfin, des coûts induits en moins du fait du lancement du projet¹⁰⁷ sont évalués dans des proportions significatives, « à partir de 2023 représentant- 495000 € en fin de période ».

L'ordonnateur actuel mise sur les réductions attendues en termes de coûts de fonctionnement pour un équipement prévu sur 50 ans, cela expliquant une majoration d'environ 10 M€ par rapport à un investissement pour un centre aquatique classique.

En réponse aux observations provisoires, il a été produit une convention¹⁰⁸ relative à une subvention potentielle totale de l'Etat (DETR¹⁰⁹, DSIL¹¹⁰ et fonds vert¹¹¹) de 5 M€.

La CRC constate que ce montant est un maximum et que cette subvention concerne les exercices 2024-2028 « sous réserve des dispositions des lois de finances et de la disponibilité budgétaire des crédits », ce qui, dans le contexte très tendu des finances publiques à la fin de l'année 2024, doit amener la CCSB à une extrême prudence.

6.2.3 Le projet de médiathèque

Le projet d'investissement présenté comme le plus important du mandat 2020-2026 (selon les propos de l'ordonnateur lors du conseil communautaire du 30 mars 2023) est le déménagement de la bibliothèque Bernard PIVOT et sa transformation en médiathèque avec

¹⁰⁶ Le concept de glissement-vieillesse-technicité (ou GVT) permet de désigner l'évolution de la masse salariale d'une administration publique liée au vieillissement et à l'avancement de carrière des agents.

¹⁰⁷ Ainsi de la fermeture pendant les deux ans de travaux avec des économies sur les fluides et les saisonniers.

¹⁰⁸ Non signée mais ayant fait l'objet d'une délibération d'approbation par le conseil communautaire du 26 septembre 2024.

¹⁰⁹ Dotation d'équipement des territoires ruraux.

¹¹⁰ Dotation de soutien à l'investissement local.

¹¹¹ Fonds d'accélération de la transition écologique.

l'incorporation de la ludothèque communale (de Belleville-en-Beaujolais) et la création de trois espaces (dont l'un dédié aux landes du Beaujolais, l'autre à la vigne et au vin et enfin un espace de coworking). Le montant prévisionnel de l'opération est de 3,46 M€ TTC avec un montant prévisionnel de subvention publique élevé conduisant à un reste à charge pour la maîtrise d'ouvrage de 609 000 €, FCTVA déduit.

Le montant du projet a été revu à la hausse à près de 5 M€. Le montant des subventions obtenues à ce jour s'élève à 483 000 € sur 2,2 M€, sachant que les 400 000 € espérés au titre du FEDER ne seront pas accordés.

Tableau n° 34 : Plan de financement médiathèque Bernard PIVOT

DEPENSES	Montant HT	Montant TTC	
Travaux	3 036 384 €	3 643 661 €	
DIAG / SPS / BC	73 610 €	88 332 €	
Maitrise d'œuvre	388 277,00 €	465 932,40 €	
Aménagements intérieurs	173 650,00 €	208 380,00 €	
Coût supplémentaires (imprévus, assurances, communication...)	479 458,00 €	575 349,60 €	
TOTAL DEPENSES	4 151 379 €	4 981 655 €	
RECETTES			Etat des demandes de subvention
Subvention DSIL	300 000,00 €		subvention de 300 000 € obtenue en 2023
Subvention Département	180 000,00 €		subvention de 180 000 € obtenue par la commune
Subvention Région	110 000,00 €		demande de subvention APP bois local à déposer pour 60 000 € + bonus ruralité à déposer par la commune pour 50 000 €
subvention DRAC -DGD construction	1 453 192,00 €		subvention sollicitée à hauteur de 1 453 192 €
subvention DRAC -DGD collections	32 660,00 €		dossier de subvention à déposer en 2025
subvention DRAC -DGD matériel et mobilier	64 000,00 €		dossier de subvention à déposer en 2025
subvention DRAC -DGD informatique et numérique	15 000,00 €		dossier de subvention à déposer en 2025
FEDER	0,00 €		abandonnée car réponse négative de la Région
fonds chaleur ADEME - études	3 990,00 €		subvention obtenue pour les études
fonds chaleur ADEME - travaux	52 900,00 €		subvention à solliciter via le SYDER
Sous-total subvention publique	2 211 742,00 €		
FCTVA 16,404 %		817 191 €	
Emprunt et autofinancement		1 952 722,15 €	
TOTAL RECETTE		4 981 654,80 €	

Source : CCSB

*

La CCSB devra, compte tenu des montants envisagés et des subventions à attendre tant pour le projet de centre aquatique que de la médiathèque, actualiser sa prospective afin d'ajuster, le cas échéant, leur montant et leur consistance en particulier pour le projet de centre aquatique.

La collectivité pourrait utilement se doter d'un outil en interne afin d'être en mesure de produire et d'ajuster au moins annuellement une analyse financière prospective qui pourrait être présentée au moment du débat d'orientation budgétaire.

D'une manière plus générale et compte tenu des montants votés à ce jour et des projets en cours, le débat et le vote d'un plan pluriannuel d'investissement permettraient aux conseillers communautaires d'avoir une pleine connaissance des impacts financiers futurs.

Ce plan pourrait être accompagné d'une analyse financière prospective intégrant également les risques sur le principal satellite (Lybertec, cf. infra) et sur le BA ZA territoires (cf. supra).

En réponse au rapport d'observations provisoires, le président de la CCSB a indiqué avoir acquis un outil de prospective financière qui devra permettre « *d'actualiser au mieux les informations financières communiquées lors du DOB* ». Il a également annoncé avoir créé un poste de chargé de mission finances dans l'optique, notamment, de permettre au service de réaliser des analyses financières.

6.3 L'analyse bilantielle

6.3.1 L'endettement

L'encours de dette a plus que doublé sur la période en passant de 6 M€ en 2019 à près de 16 M€ en 2023. Pour ce dernier exercice, la capacité de désendettement apparaît cependant maîtrisée à un peu moins de 5 ans¹¹², loin du seuil d'alerte de douze années¹¹³.

Tableau n° 35 : Principaux ratios sur la dette

Principaux ratios d'alerte	2019	2020	2021	2022	2023	VAM
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	100 657	81 546	70 800	70 703	203 562	19,3 %
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	1,7 %	1,1 %	0,8 %	0,6 %	1,3 %	
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	6 083 979	7 190 146	9 365 611	12 467 493	15 597 468	26,5 %
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	1,8	2,4	3,5	4,7	4,8	

L'ordonnateur a expliqué avoir mobilisé deux emprunts (un en 2022, l'autre en 2023) de 4 M€ en vue du projet de centre aquatique (qui a toutefois pris du retard).

Compte tenu des projets d'investissements prévus (cf. supra) la CCSB va continuer de recourir à l'emprunt. L'étude prospective réalisée en 2023 chiffre ce besoin à :

- 22,1 M€ (principalement entre 2025 et 2027) en cas de restructuration complète avec extension du centre aquatique présenté comme le scénario principal ;

¹¹² Sa capacité à rembourser sa dette si elle mobilisait toute son épargne serait inférieure à 5 ans.

¹¹³ Posé par la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

- 9,4 M€ (principalement entre 2025 et 2027) en cas de réhabilitation du centre aquatique sans changement d'offre.

La délibération de février 2024 portant l'AP/CP pour le centre aquatique démontre que ce scénario principal a, pour le moment, été retenu.

La chambre attire l'attention de la CCSB sur ce besoin important de ressources financières qui sera à conjuguer avec celui de Lybertec (cf. infra) à court terme (par intégration du syndicat) ou à moyen terme (lors de la clôture de la zone).

6.3.2 Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement (FR) représente l'excédent des ressources permanentes sur les emplois permanents : un fonds faible caractérise des tensions de trésorerie, un fonds durablement important, une mobilisation excessive des ressources.

Le fonds de roulement augmente de manière continue de près d'un tiers sur la période, pour atteindre en 2023, 160 jours de charges courantes avec un montant de 7,2 M€ (cf. tableau en annexe).

Le besoin en fonds de roulement est négatif en 2019, 2020 et 2021 ; il constitue alors une ressource compte tenu de l'apport des budgets annexes. L'encours fournisseur se monte à près d'1 M€ par an en moyenne sur la période (cf. tableau en annexe).

Les comptes des budgets annexes pèsent, durant toute la période, sur la trésorerie du budget principal. En revanche, pour 2022 et 2023, des montants importants sont constatés au bénéfice du budget principal et venant du BA « ZA territoire ».

Tableau n° 36 : Le détail des comptes de rattachement avec budgets annexes

Compte	Libellé	2019	2020	2021	2022	2023
4511	SPANC	305 556	388 912	417 264	282 546	260 342
4512	ZA TERRITOIRE	1 441 915	523 253	1 016 951	-1 099 800	-2 966 614
4513	ZA DES TREILLES	276 068	395 489	383 555	394 710	381 790
4514	MAISON DU TERROIR	169 577	71 938	82 814	55 187	-18 584
4515	MAISON DE SANTES RURALES	466 583	-254 425	-169 178	-189 043	12 517
4516	GENDARMERIE	817 005	-618 059	210 805	537 283	311 315
TOTAL		3 476 704	507 109	1 942 210	-19 118	-2 019 234

Sources : comptes de gestion / Solde créditeur (+) et solde débiteur (-) en €

Le montant de trésorerie peut être jugé comme satisfaisant lorsqu'il est compris entre 30 et 90 jours de charges courantes. La trésorerie de la CCSB est de 4,6 M€ en 2023, soit l'équivalent de 102 jours de charges de fonctionnement.

La trésorerie, très confortable en début de période, diminue de manière continue depuis le pic constaté en 2021, et ce, malgré le recours massif à l'emprunt.

Tableau n° 37 : La trésorerie

au 31 décembre en €	2019	2020	2021	2022	2023	VAM
FR	2 353 969	3 975 491	5 661 168	5 918 617	7 230 222	32,4 %
- BFR	- 4 067 136	1 086 405	- 3 220 541	- 180 070	2 619 984	
=Trésorerie nette	6 421 105	2 889 085	8 881 709	6 098 687	4 610 238	- 7,9 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	207,4	90,9	253,1	145,0	102,1	

Elle est en baisse par rapport au début de période mais reste à un niveau important ; le niveau de trésorerie a permis à la collectivité d'honorer ses paiements dans un délai systématiquement en-deçà du délai réglementaire de 30 jours.

Tableau n° 38 : Le délai global de paiement

(en jours)	2019	2020	2021	2022	2023
Délai de mandatement	18,56	18,7	22,45	25,39	19,34
Délai du comptable	2,16	2,39	2,83	4,4	2,49
DGP	20,72	21,09	25,28	29,79	21,83

Source : CRC d'après les données DGFIP

Cela peut s'expliquer par la mise en place du SFACT au premier janvier 2023 (cf. supra).

Enfin, la CCSB a contracté une ligne de trésorerie en début de période d'un montant de 3 M€ (renouvelée annuellement par délibération). Cette ligne n'a été mobilisée qu'une fois en 2019 pour un montant d'1 M€ (cf. tableau en annexe). Compte tenu du niveau des disponibilités sur la période, ce tirage pour ce montant et le renouvellement de la ligne jusqu'en 2022 n'apparaissent pas nécessaires (d'autant que cette ligne engendre des frais bancaires même en cas de non utilisation).

6.4 La situation particulière de deux satellites

6.4.1 Le syndicat d'urbanisme de la région de Belleville

Le syndicat d'urbanisme de la région de Belleville (SURB), dont les fonctions supports sont assurées par la CCSB en vertu des conventions relatives à la mutualisation, a pour objet l'élaboration des documents d'urbanisme pour cet ensemble de communes. Il est composé des communes de Belleville-en-Beaujolais, Dracé et Taponas. Le SURB a perdu sa compétence planification avec le transfert à la CCSB¹¹⁴. En revanche il dispose toujours d'un volet aménagement.

¹¹⁴ Depuis le 1^{er} janvier 2017, la CCSB est compétente pour toute évolution de documents d'urbanisme sur son territoire, qu'il s'agisse d'une carte communale ou d'un PLU, et ce quel que soit son périmètre initial (communes, groupements de communes).

Selon le maire de Belleville-en-Beaujolais, l'existence de ce syndicat est historique et, dès qu'un contentieux en cours sera soldé, il pourra être dissous, d'autant que la CCSB dispose de services en matière d'urbanisme.

En réponse aux observations provisoires, le président de la CCSB a indiqué être favorable à cette rationalisation à fins de simplification de l'action administrative (l'intercommunalité étant « porteuse des services communs ») tout en rappelant que la décision appartenait aux communes de Belleville-en-Beaujolais, Dracé et Taponas.

6.4.2 Le syndicat mixte Lybertec

Il s'est d'abord agi d'un syndicat d'études (2002) qui s'est transformé ensuite en syndicat de réalisation (2007) : l'opération de la ZAC a été créée en 2012, à cheval sur trois communes¹¹⁵ et deux intercommunalités.

Selon l'ancien ordonnateur, la réflexion a été engagée par le département en 2000 car le constructeur automobile BMW cherchait plus de 200 hectares pour se développer ; le département du Rhône n'était pas en mesure d'identifier une zone d'accueil de sa seule initiative. Le montant des taxes professionnelles perçues avait baissé car les entreprises de la métropole lyonnaise ne trouvaient plus de place pour se développer (installation plutôt en Isère et en Drôme).

Les services de l'État ont aussi demandé cette création car une autre entreprise (Hartmann) menaçait de délocaliser si elle ne pouvait pas s'agrandir.

Le département était au début pilote mais la CC Val de Saône voulait rester maître de l'opération avec des exigences environnementales pour préserver une qualité de vie.

Cette zone représente un total de 175 hectares à développer sur trois communes dont la gestion a été confiée à un syndicat mixte ouvert. Il resterait à ce jour 100 hectares à commercialiser.

La viabilisation, à réaliser en amont de la commercialisation pose des problèmes budgétaires qui risquent de se trouver amplifiés en cas de ralentissement de la commercialisation en raison d'impératifs environnementaux (obligation de compensation des zones humides aménagées).

Aujourd'hui, le Syndicat mixte Lybertec est composé de la CCI du Beaujolais et de la CCSB et est présidé par M. Malik HECHAÏCHI¹¹⁶.

Le département du Rhône s'est retiré en 2018, en lien avec l'évolution de ses compétences. En 2017, la commune de Saint-Georges-de-Reneins a intégré la CCSB.

Les fonctions supports étant intégralement assurées par la CCSB et au vu des opérations en cours, une réflexion sur la dissolution du syndicat pourrait être menée.

D'un point de vue des compétences et des politiques publiques, une telle intégration du syndicat à la CCSB permettrait l'exercice plein et entier de la compétence développement économique et un portage financier assuré pour le prochain mandat.

¹¹⁵ Belleville, Charentay et Saint-Georges-de-Reneins.

¹¹⁶ Adjoint au maire de Belleville-en-Beaujolais, maire délégué de Belleville, vice-président de la CCSB en charge des zones d'activités économiques et président du SYDER.

Aujourd'hui selon les services, environ 50 % des lots sont viabilisés et 25 % des lots ont été vendus.

Une forte augmentation du prix de vente des lots aménagés serait envisagée (on passerait de 50 € HT le m² à plus de 120 € HT le m²). Les risques opérationnel et économique demeurent.

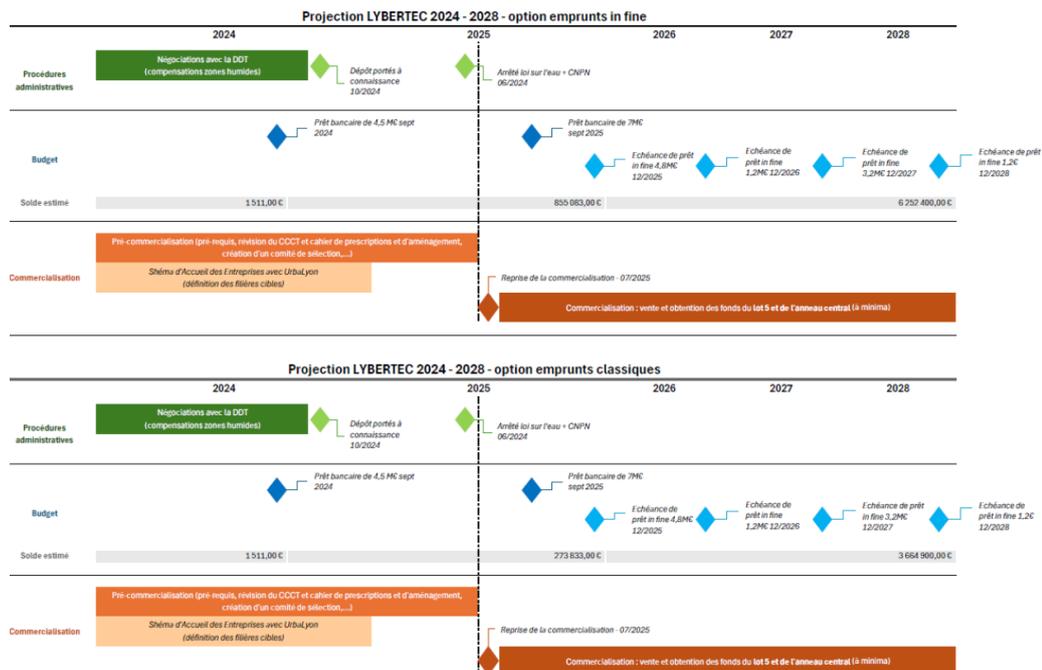
Les services de la CCSB reconnaissent un projet risqué mais espèrent dégager un bénéfice à l'horizon 2030. Le déficit opérationnel à ce jour est de 10 M€ (qui correspond à l'endettement). D'un point de vue financier, la CCSB a versé en amorce sur les douze premières années (jusqu'à 2022) 2 332 400 € (répartition 70/ 30 avec la CCI).

L'équilibre du budget initial montrait un déficit de 3,3 M€ avec un équilibre assuré par la participation des membres répartis. Si la commercialisation se fait comme prévu (selon toutefois le projet de PV du CS du 13 juin dernier, des difficultés demeurent sur ce point, poussant les élus à évoquer un partenariat avec l'ADERLY¹¹⁷), le bénéfice à horizon de l'année 2030 pourrait être d'environ 3,5 M€.

Il ressort d'une présentation du comité syndicat du 13 juin 2024 les projections financières suivantes pour la période 2024-2028 :

- un besoin de financement à hauteur de 4,5 M€ en septembre 2024 à anticiper :
 - o emprunt classique à 10 ans ou *in fine*
- un besoin de financement fin 2025 estimé à 7 M€ :
 - o pour permettre de financer le remboursement *in fine* de l'emprunt de 4,8 M€ en décembre 2025,
 - o anticipation des dépenses avant perception des recettes liées aux ventes,
 - o emprunt classique à 10 ans ou *in fine*
- plusieurs emprunts *in fine* vont venir à échéance et vont nécessiter de dégager des fonds afin d'y faire face :

¹¹⁷ L'ADERLY, aujourd'hui dénommée ONLYLYON&CO est une association à but non lucratif réunissant les principales collectivités et institutions économiques du territoire et coprésidée par la Métropole de Lyon et la CCI Lyon Métropole Saint-Etienne Roanne.



*

La chambre encourage la CCSB à procéder à une rationalisation de l'existence de ces deux satellites. Cela serait au demeurant cohérent avec la politique de mutualisation et la recherche d'efficacité du fonctionnement des services déjà largement engagés.

S'agissant plus particulièrement de l'intégration de la ZA de Lybertec, cela permettrait d'avoir une politique de développement économique unifiée pour les ZA situées sur le territoire de la CCSB, en conformité avec la compétence obligatoire imposée par la loi. Par ailleurs, tous les élus de la CCSB (et non plus seulement ceux du syndicat Lybertec) pourraient être associés à la gouvernance de ce qui est aujourd'hui la ZAE la plus importante du territoire, zone qui sera par ailleurs susceptible de devenir d'intérêt régional dans le cadre du schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'égalité du territoire (SRADDET) et n'entrerait ainsi plus dans le décompte au titre du ZAN).

En réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur, favorable à cette démarche, a insisté sur la nécessité d'un débat collectif avec les élus et les représentants de la CCI dans les meilleurs délais, à fin, en cas de validation politique, d'une mise en œuvre de la dissolution avant le 1^{er} janvier 2026, pour éviter d'avoir à réinstaller un comité syndical pour le prochain mandat.

Recommandation n° 6. Procéder à l'intégration des syndicats mixtes du SURB et de Lybertec à la CCSB.

ANNEXES

Annexe n° 1. Population des communes de la CCSB en 2023	91
Annexe n° 2. Cartes équipements et transports de la CCSB	92
Annexe n° 3. Les évolutions de compétences intervenues sur la période 2017- 2024 et leur contexte selon la CCSB.....	93
Annexe n° 4. Organigramme de la CCSB au 1 ^{er} avril 2024.....	95
Annexe n° 5. Extrait délibération du 9 décembre 2021 relative à la création de services communs	96
Annexe n° 6. Les illustrations des achats passés sans mise en concurrence	97
Annexe n° 7. Taux d'exécution budgétaire	100
Annexe n° 8. Tableaux financiers	101
Annexe n° 9. Détail des charges à caractère général.....	105
Annexe n° 10. Listes des investissements de la CCSB réalisés et à venir	107

Annexe n° 1. Population des communes de la CCSB en 2023

Commune	Population DGF 2023
AIGUEPERSE (69)	296
ARDILLATS (69)	643
AZOLETTE (69)	148
BEAUJEU (69)	2251
BELLEVILLE-EN-BEAUJOLAIS (69)	13726
CENVES (69)	431
CERCIE (69)	1167
CHARENTAY (69)	1345
CHENAS (69)	594
CHIROUBLES (69)	418
CORCELLES-EN-BEAUJOLAIS (69)	1003
DEUX-GROSNES (69)	2211
DRACE (69)	1061
EMERINGES (69)	303
FLEURIE (69)	1390
JULIENAS (69)	938
JULLIE (69)	496
LANCIE (69)	1095
LANTIGNIE (69)	901
MARCHAMPT (69)	501
ODENAS (69)	981
PROPIERES (69)	580
QUINCIE-EN-BEAUJOLAIS (69)	1461
REGNIE-DURETTE (69)	1193
SAINT-BONNET-DES-BRUYERES (69)	428
SAINT-CLEMENT-DE-VERS (69)	254
SAINT-DIDIER-SUR-BEAUJEU (69)	649
SAINT-ETIENNE-LA-VARENNE (69)	793
SAINT-GEORGES-DE-RENEINS (69)	4544
SAINT-IGNY-DE-VERS (69)	679
SAINT-LAGER (69)	1079
TAPONAS (69)	922
VAUXRENARD (69)	359
VERNAY (69)	112
VILLIE-MORGON (69)	2288
TOTAL	45 667

Annexe n° 3. Les évolutions de compétences intervenues sur la période 2017-2024 et leur contexte selon la CCSB

- **Prise de compétence « Maison de santé de Fleurie » par modification de l'intérêt communautaire intervenu par délibération en date du 20 décembre 2018**
 - *Prise de compétence à la demande de la commune, cette compétence étant limitative, la CCSB n'intervient que sur demande expresse de celle-ci. D'autres communes du territoire ont fait le choix de conserver cette compétence, par exemple la commune de Saint Igny de Vers pour un projet de moindre ampleur.*
- **Prise de compétence « infrastructures de charge nécessaires à l'usage de véhicules électriques ou hybrides rechargeables » par AP du 17 juillet 2019 et transfert au SYDER**
 - *Démarche volontaire de la CCSB, sur sollicitation de ses communes membres, permettant de franchir une toute première étape de mise en œuvre d'une politique globale de développement des énergies renouvelables dans le cadre d'une démarche de transition énergétique.*
- **Prise de compétence « Quartier de la Gare de St Georges » par modification de l'intérêt communautaire intervenu par délibération en date du 3 octobre 2019**
 - *A la demande de la commune, et compte-tenu du caractère stratégique de ce secteur, la CCSB s'étant déjà par ailleurs positionnée de la même façon sur l'aménagement du quartier de la gare à Belleville-en-Beaujolais au titre de sa compétence en matière de Voirie communautaire*
- **Régularisation de compétence « Items non obligatoires en GEMAPI » par modification de l'intérêt communautaire intervenu par délibération en date du 3 octobre 2019**
 - *Régularisation d'une situation liée à la prise de compétence obligatoire GEMAPI avec transfert de 5 items non obligatoires en compétence optionnelle.*
- **Prise de compétence « Gymnase de St Georges » par modification de l'intérêt communautaire intervenu par délibération en date du 19 décembre 2019**
 - *Cette prise de compétence est intervenue à la suite de la dissolution du SIVOS, et entre dans une logique globale de compétence de la CCSB pour les équipements sportifs liés à des établissements d'enseignements de type collègue ou lycée*
- **Prise de compétence AOM et transfert au SYTRAL par délibération du 25 mars 2021**
 - *Prise de compétence imposée par la loi*
- **Prise de compétence « Éducation Artistique et Culturelle » par modification de l'intérêt communautaire intervenu par délibération en date du 4 février 2021**
 - *Volonté de la communauté de communes de se positionner sur cette thématique favorisant l'ouverture et le bien vivre ensemble et dans un objectif d'assurer une équité territoriale en matière de culture*
- **Prise de compétence « Prévention des inondations hors GEMAPI 6^{ème} item » par modification de l'intérêt communautaire intervenu par délibération en date du 4 février 2021**
 - *Précision venant compléter la délibération du 3 octobre 2019*
- **Prise de compétence « Élaboration de stratégies, schémas et plans, actions de sensibilisation et de mobilisation des acteurs aux fins de contribution à la transition écologique et au développement durable » par modification de l'intérêt communautaire intervenu par délibération en date du 15 juillet 2021**
 - *Cette nouvelle rédaction de l'IC s'inscrit dans le cadre du développement de la stratégie territoriale ENR (énergies naturelles renouvelables), du TePos (Territoire à énergie positive) et du PCAET.*

- **Prise de compétence « Maison de santé de Cercié » par modification de l'intérêt communautaire intervenu par délibération en date du 21 octobre 2021**
 - *Prise de compétence à la demande de la commune, cette compétence étant limitative, la CCSB n'intervient que sur demande expresse de celle-ci. Cela porte au nombre de 4 les maisons de santé de compétence communautaire.*

- **Régularisation de compétence « Musée de l'Hôtel-Dieu de Belleville-en-Beaujolais » par modification de l'intérêt communautaire intervenu par délibération en date du 6 juillet 2023**
 - *Il s'agissait plutôt de régulariser une situation existante : l'hôtel-Dieu accueillait le siège de notre Office de Tourisme communautaire jusqu'à la création de l'Office de Tourisme intercommunautaire dont les locaux ont été installés à Villefranche. Il était de ce fait rattaché à la compétence Tourisme qui ne nécessite pas la définition de l'IC. Or, depuis le départ de l'office de tourisme, ce site s'apparente plutôt à un musée dans son activité. Ce site a donc été ajouté à la liste des équipements culturels d'IC.*

- **Restitution de compétence « Hôtel-Dieu » au 1^{er} janvier 2024 par modification de l'intérêt communautaire intervenu par délibération en date du 9 novembre 2023**
 - *L'hôtel-Dieu était le seul équipement culturel de type Musée figurant dans le champ de compétences de la CCSB. Deux communes possédaient des équipements de ce type mais de taille bien plus modeste. La question s'est alors posée de prendre en compétence ces deux équipements ou de restituer l'Hôtel-Dieu à Belleville-en-Beaujolais. Cette commune ayant manifesté son intérêt à reprendre la compétence de cet équipement, la CCSB s'est positionnée en ce sens.*

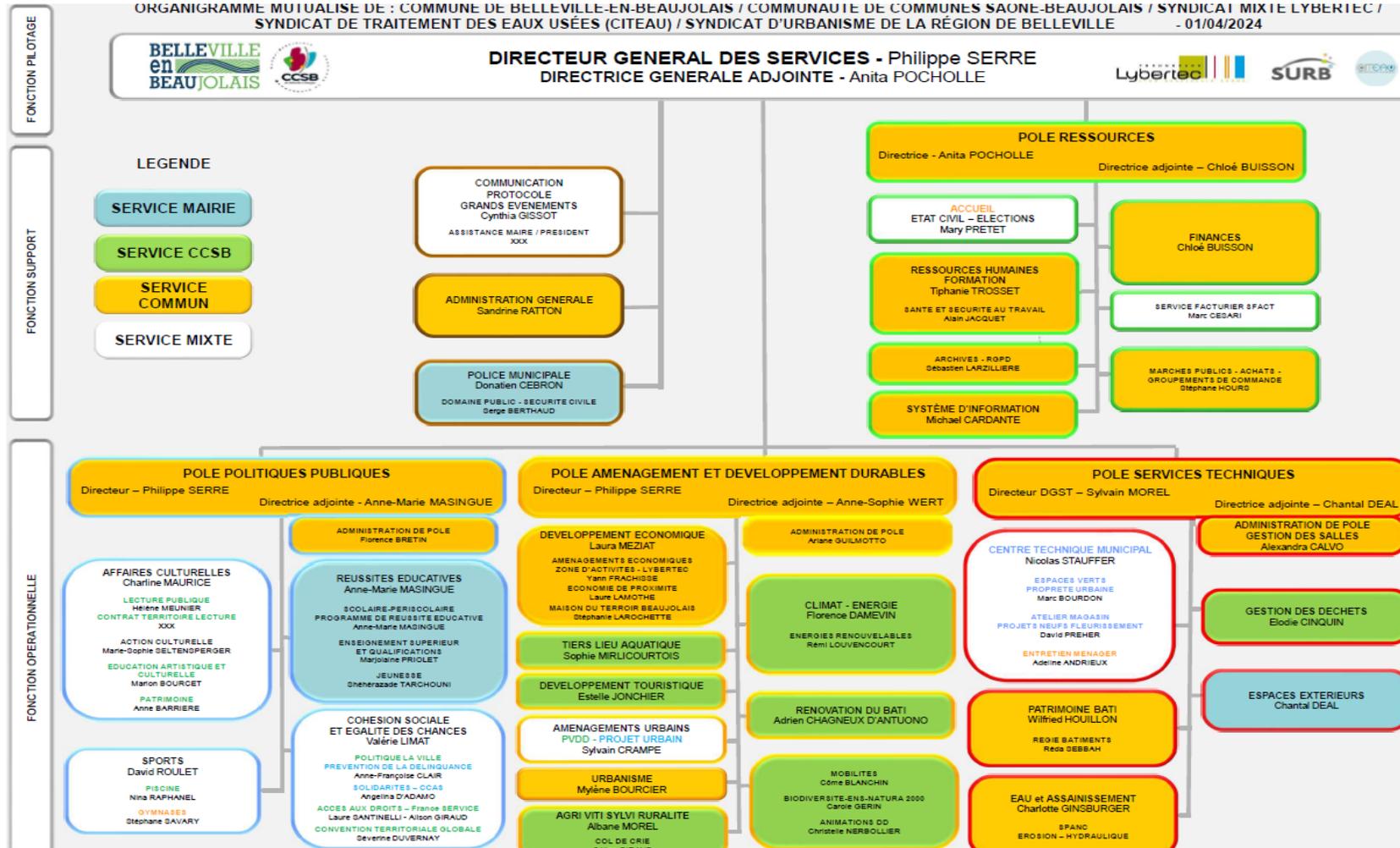
En ce qui concerne ces deux derniers sujets, le débat ayant déjà eu lieu et l'orientation définie, la régularisation effectuée en juillet 2023 a permis la restitution intervenue au 1^{er} janvier 2024.

- **Restitution de la compétence « Politique de la Ville » par modification statutaire intervenue au 1^{er} janvier 2024 par AP du 15 décembre 2023**
 - *Cette compétence était précédemment obligatoire pour la CCSB. Or, seule la commune de Belleville-en-Beaujolais dispose d'un quartier classé en Politique de la Ville, avec des problématiques propres et assez éloignées de celles du reste du territoire. Aussi les débats à l'échelle de la CCSB étaient assez inopportuns et souvent organisés à l'échelle de la commune, la CCSB étant de fait plutôt une chambre d'enregistrement. La restitution de cette compétence est donc venue formaliser un état de fait.*

- **Prise de compétence « Schémas directeurs intercommunaux eau et assainissement » par modification statutaire intervenue au 1^{er} janvier 2024 par AP du 15 décembre 2023**
 - *En amont de la prise de compétence obligatoire au 1^{er} janvier 2026, la CCSB a souhaité accompagner ses communes membres dans les phases préparatoires. En effet cette prise de compétence peut impacter très fortement les communes membres et la CCSB, ainsi que les habitants pour ce qui concerne la politique tarifaire, aussi un accompagnement semblait indispensable dans cette phase préparatoire.*

- **Prise de compétence « Halte fluviale » au 1^{er} janvier 2024 par modification de l'intérêt communautaire intervenu par délibération en date du 14 décembre 2023**
 - *Compte-tenu du caractère stratégique de ce lieu, de son caractère unique sur le territoire communautaire et des enjeux touristiques pour l'ensemble du territoire communautaire, la CCSB a répondu favorablement à cette sollicitation de la commune de Belleville-en-Beaujolais, celle-ci restant compétence pour les aménagements du Port.*

Annexe n° 4. Organigramme de la CCSB au 1^{er} avril 2024



Source : CCSB

Annexe n° 5. Extrait délibération du 9 décembre 2021 relative à la création de services communs

OBJET : Organisation des services - Mutualisation des services ; refacturations réelles 2021 ; Plan de mutualisation 2022 et création de services communs

Rapporteur : Malik HECHAÏCHI

En dehors des compétences transférées, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres, et un ou des établissements publics dont il est membre, peuvent se doter de services communs.

Le service commun, outil juridique de mutualisation de services, concerne tous types de missions opérationnelles et fonctionnelles. Il permet de regrouper les services, de mettre en commun les moyens, et de rationaliser les coûts de mise en œuvre de leurs missions.

Les conditions de ces mises en commun de services sont réglées par convention. La convention et ses annexes sont soumises à l'avis du ou des comités techniques compétents.

Les services communs sont gérés par l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Les fonctionnaires et agents non titulaires qui remplissent leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont transférés de plein droit à l'EPCI.

Ils conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée.

Vu le Code général des collectivités territoriales, et notamment son article L.5211-4-2 ;

Vu l'avis du CT-CHSCT du 6 décembre 2021,

Vu le projet de schéma de mutualisation des services 2022-2026,

Le Conseil Communautaire, après en avoir délibéré et à l'unanimité :

- **CREE** au 1^{er} janvier 2022 les services communs suivants :
 - Direction Pôle Ressources
 - Direction et Administration Pôle Politiques Publiques
 - Direction et Administration Aménagement et Développement durables
 - Direction et Administration Pôle Services techniques
 - Administration Générale
 - Ressources humaines
 - Assistant de Prévention
 - Formation
 - Système d'informations
 - Finances
 - Archives - RGPD
 - Marchés publics, Achats et Groupements de commandes
 - Direction Service des Sports
 - Instruction ADS
 - Zones d'activités
 - Eau et Assainissement
 - Bâtiments

Annexe n° 6. Les illustrations des achats passés sans mise en concurrence

➤ Les prestations juridiques

Les dépenses relatives à des prestations juridiques (à l'exception du marché d'assistance juridique pour le projet de construction/restructuration du centre aquatique remporté par le cabinet D et renseigné au compte 2031 dans le tableau ci-après) n'ont pas fait l'objet de marché, alors même qu'elles sont récurrentes.

Ces dépenses auraient dû faire l'objet d'un marché de services sociaux et autres services spécifiques.

Tableau n° 39 : Dépenses auprès de cabinets d'avocats (en €HT)

Articles comptables / Libellé tiers	2019	2020	2021	2022	2023	Total général
202		225,00	150,00	1 950,00		2 325,00
CABINET A			150,00			150,00
CABINET B		225,00				225,00
CABINET C				1 950,00		1 950,00
2031				6 950,00	15 500,00	22 450,00
CABINET D				5 600,00	15 500,00	21 100,00
CABINET C				1 350,00		1 350,00
20421					600,00	600,00
Cabinet E					600,00	600,00
2313				450,00		450,00
CABINET C				450,00		450,00
605				1 575,00		1 575,00
CABINET C				1 575,00		1 575,00
617	5 100,00	6 800,00				11 900,00
CABINET C	5 100,00	6 800,00				11 900,00
6226	3 300,00	2 115,00	11 625,00	17 625,00	27 335,00	62 000,00
CABINET A			2 925,00	-	800,00	3 725,00
CABINET B	900,00	2 115,00				3 015,00
CABINET F					1 885,00	1 885,00
CABINET C	2 400,00		8 700,00	17 625,00	24 650,00	53 375,00
Total général	8 400,00	9 140,00	11 775,00	28 550,00	43 435,00	101 300,00

Source : grands livres

➤ Une partie des prestations à un cabinet de conseil pour des analyses financières

La CCSB a eu recours au même cabinet pour la réalisation d'analyses financières sur la période contrôlée. En 2018 et 2021, des marchés publics ont été conclus.

Par la suite, plus aucun marché n'a été conclu alors même que les besoins en matière d'analyse financière apparaissent récurrents compte tenu en particulier du plan ambitieux en matière d'investissement et de mutualisation.

Tableau n° 40 : Dépenses auprès du cabinet de conseil (en €HT)

	2019	2020	2021	2022	2023	Total général
Compte 2031					7 500	7 500
Absence marché					7 500	7 500
Compte 617	17 256	1 276	42 750	13 300		74 582
M n°18AEP06	17 256	1 276				18 532
M n°21FI001			10 450	13 300		23 750
Absence marché			32 300			32 300
Total général	17 256	1 276	42 750	13 300	7 500	82 082

Source : grands livres

Des éléments relevés dans les CR des bureaux permanents démontrent que la volonté de passer par ce cabinet était réelle, ce qui explique sans doute l'absence de mise en concurrence.

Un autre compte rendu de début de période démontre le caractère récurrent du besoin d'un audit financier. Ainsi du CR du BP du 1^{er} octobre 2020 :

M Héchaïchi	Audit financier prospectif	Proposition de lancer la consultation sur la base de l'audit habituel, et envisager l'étude sur les compétences et le pacte financier dans un second temps. Accord. Accord pour prendre un AMO pour choisir et suivre le cabinet.	S Charvériat
-------------	----------------------------	--	--------------

Un autre CR du BP du 31 mars 2022 démontre que la CCSB a l'habitude de recourir à ce cabinet, dès lors qu'une question liée à l'analyse financière se pose (ici la loi de finances rendant obligatoire le reversement de la taxe d'aménagement et ses implications financières).

➤ Des dépenses de communication

- Des dépenses d'impressions pour plus de 60 k€ HT de dépenses dont 41 K€HT pour le journal, ont pu être retracés pour le même Un prestataire SOCIÉTÉ Y.

Libellé tiers	SOCIÉTÉ Y	
Comptes	2023 (en €HT)	Total général
6236	60 473,00	60 473,00
6238	250,00	250,00
6288	2 270,00	2 270,00
Total général	62 993,00	62 993,00

Source : grands livres

Depuis, un marché (accordé à ce prestataire) a été conclu.

- Un autre prestataire en matière de communication, SOCIÉTÉ X, a fait l'objet d'achats récurrents sans mise en concurrence sur la période.

Libellé tiers	SOCIÉTÉ X (montants en € HT)					Total général
	2019	2020	2021	2022	2023	
202	3 963,50	889,20	3 094,00	1 156,56	60,00	9 163,26
2188	320,00			1 463,00		1 783,00
2313					2 358,00	2 358,00
6015		90,00				90,00
60632	254,00			2 200,00	165,00	2 619,00
6064			269,42	55,00	32,00	356,42
6068		19,00	438,00		829,00	1 286,00
618	200,00					200,00
6231					30,00	30,00
6236	2 703,00	13 594,00	36 966,50	29 898,70	13 461,00	96 623,20
6238	1 556,00	909,00	3 366,50	15 572,40	1 720,00	23 123,90
6288	852,50	2 549,00	214,00	319,00	1 395,00	5 329,50
Total	9 849,00	18 050,20	44 348,42	50 664,66	20 050,00	142 962,28

Source : grands livres

Par ailleurs, deux bons de commande pour un montant total de 71 364 € HT relatifs à des prestations de communication sur la boucle locale d'électricité (*Bowatts*) ont été émis en 2022 auprès d'une même société (*la société Z*) sans mise en concurrence.

Cette absence de marché est d'autant plus surprenante que le montant engagé à la fin de l'année 2022 est supérieur au seuil de 40 000 €HT, de sorte qu'un marché à procédure adaptée aurait dû être lancé par la CCSB.

Les montants facturés à ce prestataire pour les exercices 2022 et 2023 s'élèvent à 53 080 €HT.

Tableau n° 41 : Dépenses auprès de la société Z (en €HT)

	2022	2023	Total
Compte 6236		2 490	2 490
Compte 6238	21 954	28 636	50 590
Total	21 954	31 126	53 080

Source : grands livres

Annexe n° 7. Taux d'exécution budgétaire

Tableau n° 42 : Taux d'exécution du budget de fonctionnement

En %		2019	2020	2021	2022	2023	Moyenne
Taux d'exécution des dépenses réelles	...sur prév° au stade du BP*	91,8 %	91,5 %	93,8 %	98,4 %	91,1 %	93,4 %
	...sur prév° au stade du CA**	93,4 %	94,0 %	97,3 %	93,4 %	92,5 %	94,1 %
Taux d'exécution des recettes réelles	...sur prév° au stade du BP***	99,7 %	99,4 %	100,6 %	108,3 %	101,4 %	102,0 %
	...sur prév° au stade CA****	101,0 %	100,9 %	101,9 %	100,4 %	99,9 %	100,8 %

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

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

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

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

Source : CRC d'après les données budgétaires

Tableau n° 43 : Taux d'exécution du budget d'investissement

En %		2019	2020	2021	2022	2023	Moyenne
Taux d'exécution des dépenses réelles (hors 1644)	...sur prév° au stade BP*	51,0 %	59,5 %	44,3 %	64,5 %	52,7 %	54,4 %
	...sur prév° au stade du CA**	49,6 %	55,9 %	44,3 %	47,2 %	58,6 %	50,9 %
Taux d'exécution des recettes réelles (hors 1644 et 1068)	...sur prév° au stade du BP***	61,9 %	80,3 %	56,9 %	66,1 %	69,9 %	67,2 %
	...sur réal° au stade CA****	74,5 %	83,8 %	60,3 %	67,7 %	90,3 %	75,6 %

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

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

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

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

Source : CRC d'après les données budgétaires

Annexe n° 8. Tableaux financiers

Tableau n° 44 : L'excédent brut de fonctionnement (EBF)

en €	2019	2020	2021	2022	2023	VAM	%
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	15 643 764	16 003 217	15 452 285	16 366 442	17 781 375	3,3 %	13,7 %
+ Fiscalité reversée	- 6 742 613	- 6 732 652	- 6 802 106	- 6 799 539	- 6 890 416	0,5 %	2,2 %
= Fiscalité totale	8 901 151	9 270 565	8 650 180	9 566 904	10 890 960	5,2 %	22,4 %
+ Ressources d'exploitation	1 487 915	1 332 212	1 774 922	2 923 673	3 484 000	23,7 %	134,2 %
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	4 040 221	4 239 453	5 125 002	5 451 894	5 308 508	7,1 %	31,4 %
= Produits de gestion (A)	14 429 287	14 842 230	15 550 104	17 942 470	19 688 150	8,1 %	36,4 %
Charges à caractère général	4 163 479	4 185 369	4 731 186	5 494 995	6 320 952	11,0 %	51,8 %
+ Charges de personnel	3 029 808	3 213 300	3 461 996	4 976 084	5 510 423	16,1 %	81,9 %
+ Subventions de fonctionnement	1 599 879	1 626 299	1 663 956	1 725 918	1 525 416	-1,2 %	-4,7 %
+ Autres charges de gestion	2 406 119	2 489 745	2 882 367	3 088 504	2 917 985	4,9 %	21,3 %
= Charges de gestion (B)	11 199 286	11 514 713	12 739 505	15 285 501	16 274 777	9,8 %	45,3 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	3 230 001	3 327 517	2 810 599	2 656 969	3 413 373	1,4 %	5,7 %
<i>en % des produits de gestion</i>	22,4 %	22,4 %	18,1 %	14,8 %	17,3 %		

Tableau n° 45 : Détail du financement des investissements

en €	2019	2020	2021	2022	2023	Cumul
CAF nette (A)	2 606 971	2 224 423	1 893 275	1 741 377	2 379 243	10 845 289
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	847 207	703 963	623 924	813 352	1 108 277	4 096 724
+ Subventions d'investissement reçues hors AC	1 470 089	2 680 946	1 148 214	872 498	834 652	7 006 399
+ Fonds affectés à l'équipement	0	0	24 170	0	56 396	80 566
+ Produits de cession	0	1 000	0	30 000	0	31 000

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES SAÔNE BEAUJOLAIS

en €	2019	2020	2021	2022	2023	Cumul
+ Autres recettes	0	0	0	0	-80 000	-80 000
= Recettes d'inv. hors emprunt (B)	2 317 297	3 385 909	1 796 308	1 715 850	1 919 325	11 134 689
= Financement propre disponible (A + B)	4 924 268	5 610 332	3 689 583	3 457 227	4 298 568	21 979 978
<i>Financement propre dispo / Dépenses équipement</i>	<i>103,9 %</i>	<i>101,2 %</i>	<i>79,7 %</i>	<i>51,4 %</i>	<i>72,8 %</i>	
- Dépenses d'équipement	4 737 300	5 545 136	4 631 013	6 720 162	5 904 338	27 537 950
- Subventions d'équipement	347 152	133 674	354 893	599 165	494 890	1 929 774
- Participations et inv. financiers nets	0	180 000	18 000	0	-14 194	183 806
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-160 184	-248 479	-1 314 323	-3 862 101	-2 086 466	-7 671 552
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	0	119 550	-601 929	-482 379
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-160 184	-248 479	-1 314 323	-3 742 551	-2 688 395	-8 153 931
Nouveaux emprunts de l'année	1 500 000	1 870 000	3 000 000	4 000 000	4 000 000	14 370 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	1 339 816	1 621 521	1 685 677	257 449	1 311 605	6 216 069

Tableau n° 46 : Le FR

au 31 décembre en €	2019	2020	2021	2022	2023	VAM
Dotations, réserves et affectations	112 471 931	115 810 398	118 744 344	121 677 313	124 636 418	2,6 %
+/- Différences sur réalisations	-5 725 912	-5 724 912	-5 724 912	-5 696 689	-5 696 689	-0,1 %
+/- Résultat (fonctionnement)	2 634 503	2 310 021	2 119 618	1 930 828	2 447 052	-1,8 %
+ Subventions et fonds affectés à l'équipement	31 242 097	33 690 703	34 570 380	35 163 545	35 760 595	3,4 %
<i>dont subventions transférables hors attributions de compensation</i>	<i>1 701 647</i>	<i>2 360 816</i>	<i>2 090 885</i>	<i>1 954 777</i>	<i>1 696 827</i>	<i>-0,1 %</i>
<i>dont subventions non transférables hors attributions de compensation</i>	<i>29 540 450</i>	<i>31 329 886</i>	<i>32 479 496</i>	<i>33 208 768</i>	<i>34 063 768</i>	<i>3,6 %</i>
+ Provisions pour risques et charges	0	0	0	0	0	
= Ressources propres élargies	140 622 619	146 086 210	149 709 430	153 074 997	157 147 376	2,8 %

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

au 31 décembre en €	2019	2020	2021	2022	2023	VAM
+ Dettes financières (hors obligations)	6 083 979	7 190 146	9 365 611	12 467 493	15 597 468	26,5 %
= Ressources stables (E)	146 706 598	153 276 356	159 075 041	165 542 490	172 744 844	4,2 %
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	28 996 306	31 179 221	39 816 428	47 301 663	48 829 205	13,9 %
<i>dont subventions d'équipement versées hors attributions de compensation</i>	2 212 205	2 125 217	2 294 450	2 684 451	2 939 629	7,4 %
<i>dont autres immobilisations incorporelles</i>	1 038 822	1 262 440	1 387 059	1 557 378	1 650 434	12,3 %
<i>dont immobilisations corporelles</i>	25 647 631	27 513 918	35 839 271	42 764 185	43 957 688	14,4 %
<i>dont immobilisations financières</i>	97 648	277 648	295 648	295 648	281 454	30,3 %
+ Immobilisations en cours	16 691 365	16 731 416	9 498 384	5 082 332	6 511 800	- 21,0 %
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition	4 595 289	4 595 289	4 595 289	4 595 289	4 595 289	0,0 %
+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation	94 069 670	96 794 939	99 503 772	102 764 140	105 095 949	2,8 %
+ Immo. sous mandats ou pour compte de tiers (hors BA, CCAS et caisse écoles)	0	0	0	-119 550	482 379	40105 7,2 %
= Emplois immobilisés (F)	144 352 629	149 300 865	153 413 873	159 623 873	165 514 622	3,5 %
= Fonds de roulement net global (E-F)	2 353 969	3 975 491	5 661 168	5 918 617	7 230 222	32,4 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	76,0	125,1	161,3	140,7	160,2	

Tableau n° 47 : Le BFR

en €	2019	2020	2021	2022	2023	Moyenne
Redevables et comptes rattachés	143 084	137 788	222 625	174 218	201 894	175 922
- Encours fournisseurs	782 898	1 109 770	728 170	1 041 110	955 098	923 409
= Besoin en fonds de roulement de gestion	- 639 814	- 971 982	- 505 545	- 866 891	- 753 203	- 747 487
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	- 20,7	- 30,6	- 14,4	- 20,6	- 16,7	
- Dettes et créances sociales	0	0	5 930	212	848	1 398
- Dettes et créances fiscales	1 852	-92	4 090	7 631	- 198	2 656
- Autres dettes et créances sur Etat et coll. (sub. à recevoir, opérations particulières, charges à payer)	- 63 843	- 736 291	707 721	- 748 075	- 1 166 259	- 401 349
- Autres dettes et créances	3 489 313	-1 322 005	1 997 255	53 411	-2 207 578	402 079

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES SAÔNE BEAUJOLAIS

en €	2019	2020	2021	2022	2023	Moyenne
<i>Dont dépenses à classer ou régulariser (qui augmentent le BFR)*</i>	0	1 146	23 053	5 411	123 167	30 555
<i>Dont recettes à classer ou régulariser (qui diminuent le BFR)*</i>	1 511	1 618	25 718	23 905	45 374	19 625
<i>Dont autres comptes créditeurs (dettes d'exploitation qui diminuent le BFR)*</i>	561	29 829	45 129	44 497	87 492	41 502
<i>Dont autres comptes débiteurs (créances d'exploitation qui augmentent le BFR)*</i>	2 624	1 870 050	1 486	3 108	200 732	415 600
<i>Dont compte de rattachement avec les budgets annexes**</i>	3 476 704	507 109	1 942 210	- 19 118	- 2 019 234	777 534
= Besoin en fonds de roulement global	- 4 067 136	1 086 405	- 3 220 541	- 180 070	2 619 984	- 752 271
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	- 131,4	34,2	- 91,8	- 4,3	58,0	

* présentation en valeur absolue

** un solde créditeur (+) diminue le BFR, un solde débiteur (-) l'augmente

Tableau n° 48 : Ligne de trésorerie (en €)

CA	Délibération	Montant maxi tirage	Montant tirage	Intérêts compte 6615	Commission compte 627	Remboursement	Date de remboursement	Fin de validité
2019	N°2018.92 DU 19/07/2018	3 000 000,00	0,00	2 149,98	363,30	1 000 000,00	15/08/2019	16/08/2019
	N°2019.97 DU 11/07/2019	3 000 000,00	1 000 000,00	658,33	61,11	1 000 000,00	14/11/2019	13/08/2020
2020	N°2019.97 DU 11/07/2019	3 000 000,00						13/08/2020
	N°2020.89 DU 23/07/2020	3 000 000,00			426,68			18/08/2021
2021	N°2020.89 DU 23/07/2020	3 000 000,00			381,68			18/08/2021
	N°2021.134-5D DU 09/09/2021	3 000 000,00			85,00			30/09/2022
2022	N°2021.134-5D DU 09/09/2021	3 000 000,00			505,02			30/09/2022

Annexe n° 9. Détail des charges à caractère général

Tableau n° 49 : Évolution des charges à caractère général

en €	2019	2020	2021	2022	2023	Ecart	VAM	Variation simple
Charges à caractère général	4 163 479	4 185 369	4 731 186	5 494 995	6 320 952	2 157 473	11,0 %	51,8 %
<i>Dont achats autres que terrains à aménager</i>	724 621	774 341	697 568	1 059 987	1 148 361	423 739	12,2 %	58,5 %
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	143 673	124 157	137 323	206 326	215 190	71 518	10,6 %	49,8 %
<i>Dont entretien et réparations</i>	430 183	414 500	531 787	546 866	451 211	21 027	1,2 %	4,9 %
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	49 820	52 723	55 576	71 013	44 959	-4 861	-2,5 %	-9,8 %
<i>Dont autres services extérieurs</i>	337 279	304 972	397 834	470 561	1 077 243	739 965	33,7 %	219,4 %
<i>Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	57 393	45 203	71 820	161 155	174 403	117 010	32,0 %	203,9 %
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	2 140 834	2 143 746	2 260 609	2 235 796	2 464 047	323 213	3,6 %	15,1 %
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	92 520	160 682	299 372	361 140	133 426	40 906	9,6 %	44,2 %
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	60 318	73 835	165 187	182 742	407 615	347 296	61,2 %	575,8 %
<i>Dont transports collectifs et de biens</i>	34 860	6 673	24 456	52 477	34 581	-280	-0,2 %	-0,8 %
<i>Dont déplacements et missions</i>	27 616	23 699	26 356	61 658	52 931	25 314	17,7 %	91,7 %
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	51 298	48 574	46 730	55 579	83 581	32 283	13,0 %	62,9 %
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	13 064	12 265	16 567	29 696	33 405	20 341	26,5 %	155,7 %

Tableau n° 50 : Évolution des fluides

Compte	2019	2020	2021	2022	2023	%
60611 Eau et assainissement	93 096,12	88 908,90	97 376,00	101 215,75	91 649,66	- 2 %
60612 Electricité	192 411,04	179 681,88	188 194,53	235 019,45	417 800,93	117 %
60613 Chauffage	192 458,35	102 197,09	125 562,56	364 232,77	255 987,03	33 %
60621 Combustibles	1 550,79	706,37	1 490,85	971,14	3 357,54	117 %

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES SAÔNE BEAUJOLAIS

Compte	2019	2020	2021	2022	2023	%
60622 Carburant	4 730,21	6 014,07	10 629,14	12 667,76	13 075,98	176 %
Total fluides	484 246,51	377 508,31	423 253,08	714 106,87	781 871,14	61 %

Source : grands livres

Annexe n° 10. Listes des investissements de la CCSB réalisés et à venir

Depuis 2019, la communauté de communes Saône Beaujolais a réalisé de nombreux projets d'investissement. Les plus importants sont les suivants :

- la construction d'un gymnase à Lancié pour un montant de 4 M€ ;
- la construction d'une nouvelle gendarmerie à Beaujeu pour 3,6 M€ ;
- les travaux de requalification de la gare de St Georges-de-Reneins dont le montant total devrait s'établir à 2,8 M€ ;
- la recyclerie de Lancié pour 2,6 M€ ;
- la création du centre multi-accueil pour jeunes enfants « L'île aux merveilles » à Belleville-en-Beaujolais pour 1,2 M€ ;
- la création d'un espace de loisirs à Trades pour 800 000 €;
- les travaux de réhabilitation du gymnase Rosselli à hauteur de 900 000 €;
- la réhabilitation de l'office de tourisme à Beaujeu en une « Maison du terroir Beaujolais » pour près de 900 000 €;
- l'élaboration du PLUi-H pour un montant de 450 000 € ;
- les travaux sur la voirie communautaire qui représentent sur la période 2019-2024 plus de 12,5 M€ (cf. infra).

La CCSB prévoit de poursuivre les projets dans les prochaines années pour plusieurs dizaines de millions d'euros avec notamment :

- la rénovation/extension de la piscine communautaire pour 39 M€;
- la création d'une médiathèque à Quincié-en-Beaujolais, dont le coût est estimé à 4,9 M€;
- la création d'une halte fluviale à Belleville-en-Beaujolais pour 1 M€;
- la rénovation du gymnase et de la salle Fontalet à Monsols, pour 2,3 M€;
- la réhabilitation de la Grange Charton à Régnié-Durette pour plus de 5 M€;
- le déploiement du plan AVELO2, qui comprend les aménagements cyclables des anciennes Voies du Tacot permettant de relier Saint-Etienne-la-Varenne à Trades / Deux-Grosnes, estimé à 10 M€.



Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes

124-126 boulevard Vivier Merle

CS 23624

69503 LYON Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr

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