Chambre régionale
des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE VALSERHÔNE
(Département de l'Ain)

Exercices 2014 et suivants

Observations définitives
Délibérées le 5 octobre 2021

Destiné à recevoir la réponse des personnes destinataires, le présent document est confidentiel

SOMMAIRE

SYNTHÈSE 4
RECOMMANDATIONS 5
1- PRÉSENTATION DE LA COMMUNE ET DE SON TERRITOIRE 7
1.1- La création de la commune nouvelle 7
1.2- Le conseil municipal 8
1.2.1- Le conseil municipal de transition 8
1.2.2- Le conseil municipal élu en 2020 8
1.2.3- Les indemnités de fonction 8
1.2.4- Le maire 9
1.2.5- Les maires délégués 10
1.3- La communauté de communes du Pays bellegardien 10
2- LES RELATIONS AVEC LE CENTRE COMMUNAL D'ACTION SOCIALE ET AVEC LES ASSOCIATIONS 11
2.1- Les relations avec le centre communal d'action sociale 11
2.2- Les relations avec les associations 13
2.2.1- Les subventions aux associations 13
2.2.2- La direction de la vie associative et les relations avec les associations 13
3- LES MISSIONS COMMUNALES CONFIÉES À DES OPÉRATEURS PRIVÉS 14
3.1- Le contrat de partenariat relatif à la voirie 14
3.1.1- Les principales caractéristiques du contrat de partenariat « voirie » 15
3.1.2- Le financement du contrat de partenariat 16
3.1.3- L'exécution du contrat 17
3.2- La gestion de l'abattoir municipal 19
3.2.1- Présentation de l'équipement et de l'exploitation jusqu'en 2014 19
3.2.2- L'élaboration du contrat de délégation 2014-2020 et l'information préalable aux élus 20
3.2.3- L'exécution du contrat de délégation 20
3.2.4- Un soutien économique direct de la collectivité au bénéfice du délégataire 22
3.2.5- Le bilan financier de l'exécution de la délégation de service public 23
4- LE PROJET DE LA PLAINE D'ARLOD 25
5- LA FIABILITÉ DES COMPTES 28
5.1- Le cadre budgétaire et comptable, l'organisation de l'activité 28
5.1.1- La structuration budgétaire de la commune 28
5.1.2- L'organisation de la fonction comptable 29
5.2- La qualité de l'information budgétaire et comptable 30
5.2.1- Le rapport sur les orientations budgétaires 30
5.2.2- Les états annexés aux documents budgétaires 30
5.2.3- La diffusion et la mise à disposition des documents d'information 31
5.2.4- Le système d'information financier 32
5.3- La fiabilité des comptes 32
5.3.1- Connaissance et suivi du patrimoine 33
5.3.2- Le suivi de l'endettement 34
5.3.3- Les travaux en régie 35
5.4- L'indépendance des exercices et la formation des résultats 35
5.4.1- La qualité de l'engagement comptable 35
5.4.2- Les délais de paiement 36
5.4.3- Les rattachements, les restes à réaliser et les taux d'exécution 37
5.4.4- La reprise des résultats lors de la création de la commune nouvelle 40
5.4.5- La connaissance et le suivi des risques 40
5.5- Conclusion intermédiaire 44
6- LA SITUATION FINANCIÈRE 44
6.1- Les performances financières du budget principal (Bellegarde-sur Valserine, puis Valserhône) 45

6.1.1- La dégradation régulière de l'épargne brute 45
6.1.2- L'évolution des produits de gestion 46
6.1.3- L'évolution des charges de gestion 52
6.1.4- Les dépenses d'équipement et leur financement 55
6.1.5- L'impact de la crise sanitaire 57
6.2- La situation bilancielle du budget principal 59
6.2.1- Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie 59
6.2.2- L'encours de dette et la capacité de désendettement 60
6.3- Conclusion intermédiaire 62
7- LES BUDGETS ANNEXES 62
7.1- Les subventions aux budgets annexes 62
7.1.1- La subvention au budget annexe Cinéma 63
7.1.2- La subvention au budget annexe Abattoirs 63
8- L'AUDIT DES SYSTÈMES D'INFORMATION 64
8.1- La montée en puissance du service « systèmes d'information » 64
8.1.1- Les évolutions de périmètres fonctionnel et géographique 64
8.1.2- La matérialisation de la stratégie, des outils et du suivi d'activité 64
8.2- La sécurité des systèmes d'information 65
8.2.1- La politique de sauvegarde et d'archivage des données 65
8.2.2- L'absence de plan de continuité 66
8.2.3- La sécurité logique et la sécurité physique 66
8.3- La protection des données à caractère personnel 67
8.4- Les reprises de données dans le cadre de la fusion 67
9- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES 68
9.1- Les effectifs 68
9.1.1- L'évolution des effectifs dans un contexte de mutualisations, fusion et transferts de compétences 69
9.1.2- La facturation des services mutualisés 70
9.1.3- Le recours aux personnels contractuels 71
9.2- La politique de rémunération 71
9.2.1- Les éléments de la rémunération de base et la NBI 71
9.2.2- Le régime indemnitaire 72
9.2.3- Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires 76
9.2.4- Les avantages collectivement acquis 77
9.2.5- Les avantages en nature 78
9.3- L'action sociale 79
9.4- Le temps de travail 81
9.4.1- La refonte des temps de travail et du régime des autorisations spéciales d'absence 81
9.4.2- Les congés et le compte épargne temps 82
9.5- Conclusion intermédiaire 82
10- LA COMMANDE PUBLIQUE 83
10.1- Le service « marchés publics » : périmètre et missions 83
10.2- La mise en œuvre des procédures 83
10.2.1- Le suivi des seuils pour la mise en concurrence 83
10.2.2- Les achats supérieurs à 40 000 € 84
10.2.3- Les achats inférieurs à 40 000 € 87
10.3- Conclusion intermédiaire 87
11- LE BILAN DE LA FUSION 88
12- ANNEXES 90

SYNTHÈSE

Valserhône, née en 2019 de la fusion des communes de Bellegarde-sur-Valserine, Châtillon-en-Michaille et Lancrans est désormais, avec 16 701 habitants la troisième commune la plus peuplée du département de l'Ain.

La situation financière de la commune nouvelle est particulièrement dégradée. L'autofinancement a nettement diminué entre 2014 et 2020, ne permettant plus de couvrir les dépenses d'investissement réalisées. Pour faire face à ses besoins, la commune a mobilisé son fonds de roulement, conduisant à une trésorerie particulièrement tendue, et a eu recours à de nouveaux emprunts. Malgré cette situation, la commune a poursuivi un plan d'investissement ambitieux et s'est engagé dans un projet d'aménagement de la plaine d'Arlod pour 19 M€. Ainsi, fin 2020, en tenant compte de ce nouvel emprunt, la commune de Valserhône a atteint une capacité de désendettement de plus de 20 années, soit un niveau nettement supérieur au seuil critique de 12 années. La chambre engage en conséquence la commune à présenter un plan de redressement de sa trajectoire financière, en s'appuyant sur le levier fiscal, sur la baisse des charges de fonctionnement, sur la réduction des projets d'investissements et sur la cessions d'actifs.

En matière de gestion, la commune doit réaliser des efforts pour améliorer la qualité de l'information budgétaire et de la fiabilité des comptes de la commune. Ainsi, les documents budgétaires présentés ne constituent pas toujours une source d'information exhaustive et fiable, particulièrement concernant les engagements de la collectivité (encours de dette, contrat de partenariat, délégation du service public de l'abattoir). Cet objectif de fiabilisation passe nécessairement par la mise en œuvre de procédures budgétaires et comptables consolidées et doit être soutenu à terme par une démarche de contrôle interne.

La commune de Valserhône doit également renforcer le processus d'instruction préalable de ses projets d'investissement, notamment en analysant et anticipant l'impact pluriannuel de ceux qui sont majeurs, afin de garantir leur soutenabilité financière. Elle doit également développer sa propre expertise afin de maîtriser, d'un point de vue financier, les opérations envisagées et leur exécution ultérieure.

S'agissant des ressources humaines, de considérables avancées ont été constatées dans la rationalisation de la gestion depuis 2015. Toutefois, la collectivité doit encore progresser dans la mise en œuvre d'une véritable gestion prévisionnelle de ses effectifs et poursuivre la sécurisation de ses procédures d'octroi d'avantages en nature.

Enfin, les fonctions essentielles de la commande publique, sont maîtrisées et permettent globalement de sécuriser les procédures, à l'exception de certains achats récurrents qui ne s'accompagnent pas toujours d'une mise en concurrence préalable, malgré les montants en jeu. Cet objectif passe par la formalisation de procédures applicables par tous les services opérationnels.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Formaliser sans délai les relations entre la commune et le CCAS en régularisant les mises à disposition de personnel et en établissant une convention bipartite précisant les modalités des concours et moyens matériels et humains apportés par la commune.

Recommandation n° 2 : Instaurer un suivi efficient des relations avec les associations en centralisant le processus d'attribution des subventions et le suivi de l'exécution des conventions et en incluant dans les conventions passées des objectifs mesurables et limités dans le temps.

Recommandation n° 3 : Corriger sans délai les écritures comptables et fiabiliser les annexes budgétaires liées au contrat de partenariat et ce, dès l'année 2021.

Recommandation n° 4 : Mettre en place les procédures nécessaires pour assurer un apurement régulier des comptes d'attente et fiabiliser l'inventaire du patrimoine.

Recommandation n° 5 : Systématiser sans délai la tenue de la comptabilité d'engagement, en recettes et en dépenses, et fiabiliser l'évaluation des rattachements et des restes à réaliser.

Recommandation n° 6 : Doter la collectivité d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) et développer le recours aux autorisations de programme pour suivre sa réalisation.

Recommandation n° 7 : Intégrer sans délai l'ensemble des emprunts et engagements assimilés (contrat de partenariat) dans l'encours de dette et en informer l'assemblée délibérante.

Recommandation n° 8 : Présenter un plan de redressement de la situation financière de la commune, permettant de rétablir à moyen terme un niveau d'autofinancement en mesure d'assurer sans endettement supplémentaire l'entretien et le renouvellement des équipements communaux.

Recommandation n° 9 : Formaliser une politique de sécurité des systèmes d'information incluant une stratégie des mots de passe, le renforcement de la sécurité physique des serveurs, et la sécurisation des accès à distance.

Recommandation n° 10 : Consolider la position du service « *marchés publics* » en l'impliquant pour la couverture des besoins inférieurs aux seuils de publicité préalable et en instaurant une nomenclature par familles homogènes d'achats reliée au système d'information financier permettant un contrôle élargi des achats.

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la commune nouvelle de Valserhône (née de la fusion au 1er janvier 2019 des communes de Bellegarde-sur-Valserine, Châtillon-en-Michaille et Lancrans) pour les exercices 2014 et suivants, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a donc porté sur la commune de Bellegarde-sur-Valserine de 2014 à 2018, puis de Valserhône en 2019 et 2020.

Le contrôle a été engagé par lettre du 16 octobre 2020, adressée à M. Régis Petit, maire de la commune depuis 2003.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- la qualité de l'information financière et la fiabilité des comptes ;
- la situation financière ;
- la délégation de service public relative à l'abattoir municipal ;
- la gestion des ressources humaines ;
- le contrat de partenariat relatif à la voirie ;
- l'achat-public ;
- les systèmes d'information.

L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 alinéa 1 du code des juridictions financières a eu lieu le 20 mai 2021 avec M. PETIT, maire de la commune.

Lors de sa séance du 24 juin 2021, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 23 juillet 2021 à M. Régis PETIT.

Après avoir examiné les réponses écrites à ses observations provisoires, la chambre, lors de sa séance du 5 octobre 2021, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- PRÉSENTATION DE LA COMMUNE ET DE SON TERRITOIRE

Valserhône est une commune nouvelle[1] située à l'est du département de l'Ain dans l'arrondissement de Nantua. Elle est issue de la fusion en 2019, de trois communes : Bellegarde-sur-Valserine, Châtillon-en-Michaille et Lancrans, représentant une population de 16 701 habitants.

La commune se situe à la limite départementale entre l'Ain et la Haute-Savoie, à 15 km de la frontière franco-suisse. Elle est bordée par le fleuve Rhône et traversée par la Valserine. Ces cours d'eau ont, par contraction, donné leur nom à la commune nouvelle.

La commune dispose d'une gare SNCF accueillant plusieurs lignes venues de Suisse et de France. La ligne TGV Paris-Bellegarde-Genève place Valserhône à seulement 2h40 de Paris. De nombreux habitants travaillent dans le pays de Gex et la Suisse accessible par la ligne TER vers Genève, en 30 minutes. Par autoroute, Valserhône est à 38 km de Genève.

Valserhône dispose également de son propre réseau de transports urbains, Mobival's, géré par la Régie départementale des transports de l'Ain. Ce réseau est étendu depuis le 7 janvier 2019 à l'ensemble de la commune nouvelle, et est désormais composé de lignes régulières, de lignes de transport à la demande, de lignes scolaires et d'un service de transport de personnes à mobilité réduite.

L'aéroport international de Genève-Cointrin est distant de 37 km.

Valserhône compte un peu plus de 250 commerces répartis en plusieurs pôles économiques (centre-ville, Hauts de Valserhône, Arlod, Pierre Blanche, etc.). Le centre-ville fait actuellement l'objet de travaux de rénovation destinés à accroitre son attractivité, notamment commerciale.

Le taux de chômage de la commune était de 16 % selon l'INSEE en 2017, à un niveau beaucoup plus élevé que la moyenne du département de l'Ain (10,4 %). 45 % des ménages fiscaux sont imposés contre 54,1 % dans le département.

En 2020, 17 % des actifs travaillaient dans le canton de Genève, cette particularité ayant un impact sur les ressources communales mais également sur sa politique d'investissement (cf. *Infra)*.

Parmi les équipements municipaux figurent notamment un cinéma municipal, un théâtre de 250 places, un conservatoire municipal, une médiathèque et deux bibliothèques ainsi que divers équipements sportifs (gymnases, stades, boulodromes, etc.).

1.1- La création de la commune nouvelle

Le statut de commune nouvelle a été créé par l'article 21 de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales[2], puis précisé par la loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes et la loi du 8 novembre 2016 tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création de commune nouvelle.

[1] Depuis 2015, toutes les nouvelles communes de France prennent le statut de « commune nouvelle ».
[2] Ce régime, destiné à favoriser le regroupement des communes remplace les dispositions relatives aux communes associées, issues de la loi Marcellin du 16 juillet 1971.

La fusion des communes de Bellegarde-sur-Valserine, Châtillon-en-Michaille et Lancrans a été actée par les délibérations concordantes des trois conseils municipaux votées le 10 septembre 2018. La commune nouvelle de Valserhône a ainsi été créée par arrêté préfectoral du 22 octobre 2018 et son existence est devenue effective le 1er janvier 2019. Une charte fondatrice a été signée le 6 janvier 2019.

Valserhône comporte trois communes déléguées ne disposant pas de conseils municipaux mais représentées par des maires délégués.

Valserhône est désormais la seconde commune du département de l'Ain en termes de superficie (62,54 km^2). Alors que Bellegarde sur Valserine était la sixième ville la plus peuplée du département, elle est devenue la troisième, après la création de la commune nouvelle avec 16 701 habitants derrière Bourg-en-Bresse et Oyonnax.

Tableau 1 : Données populations et superficies des 3 communes historiques

Commune	Population	Superficie
Bellegarde-sur-Valserine	11 965	15,25 km^2
Châtillon-en-Michaille	3 656	37,63 km^2
Lancrans	1 080	9,66 km^2
Total	16 701	62,54 km^2

Sources : fiches DGF des communes et Insee

L'ordonnateur actuel, M. Régis PETIT était auparavant maire de Bellegarde-sur-Valserine depuis 2003.

1.2- Le conseil municipal

1.2.1- Le conseil municipal de transition

La loi du 16 mars 2015 a permis, à titre transitoire jusqu'au prochain renouvellement des conseils municipaux, que le conseil municipal de la commune nouvelle soit composé de l'ensemble des membres des conseils municipaux des anciennes communes. Ainsi, le conseil municipal « *de transition* » a été composé de 68 conseillers de janvier 2019 à mai 2020.

1.2.2- Le conseil municipal élu en 2020

Élu à l'issue du premier tour de scrutin du 15 mars 2020, les conseillers municipaux sont entrés en fonction le 18 mai 2020 conformément au décret n° 2020-571 du 14 mai 2020 pris dans le cadre de la prolongation de l'état d'urgence sanitaire. Le nouveau conseil municipal comporte dix adjoints au maire, trois maires délégués, cinq conseillers municipaux délégués et 16 conseillers municipaux En effet, lors du premier renouvellement suivant la création de la commune nouvelle, le conseil municipal comporte un nombre de membre égal à celui prévu pour une commune de la strate démographique immédiatement supérieure, soit 35 conseillers municipaux au lieu de 33. Le nombre d'élus a donc été quasiment divisé par deux par rapport au nombre total des élus des communes historiques.

1.2.3- Les indemnités de fonction

Le montant des indemnités de fonction des élus est défini, conformément à l'article L. 2123-20 du CGCT, par référence à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique progressivement porté de 1 015 en 2014 à 1027 en 2019.

Tableau 2 : Indemnités de fonction des élus, communes historiques, puis Valserhône

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
indemnités (y c. cotisation) des élus	283 791	284 831	278 452	284 245	283 114	311 683	277 270

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

En application des articles L. 2123-22 et R. 2123-23 du CGCT, les indemnités de fonction de base du maire et des adjoints peuvent être majorées par le conseil municipal dans les communes qui, au cours de l'un au moins des trois exercices précédents ont été attributaires de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) prévue aux article L. 2334-15 à L. 2334-18-4 du CGCT.

La commune de Bellegarde-sur-Valserine était bénéficiaire de la DSU mais pas les communes de Châtillon-en-Michaille et de Lancrans. Le conseil municipal de la commune nouvelle, par délibération du 6 janvier 2019, modifiée par délibération du 4 février 2019, puis délibération du 25 mai 2020 a voté la « *majoration DSU* » revenant à faire bénéficier les élus[3] des indemnités des communes de la strate supérieure. Elle explique en partie l'augmentation du montant des indemnités constatée pour l'année de transition 2019 (+ 28 569 €, soit + 10 %), alors que le nombre d'élus est resté stable. Le reste de l'augmentation est imputable à la modification de l'indice brut terminal au 1er janvier 2019.

Les présentations faites auprès de la population dans le cadre de la préparation de la fusion de commune prévoyaient une économie de 80 000 € par an (soit 480 000 € sur six ans) sur les indemnités de fonction des élus en raison de la diminution par moitié de leur nombre. Cette évaluation a été largement surestimée. Ainsi, en proratisant les indemnités versées sur les six derniers mois de 2020[4], l'économie attendue serait plutôt de 38 000 € par an, soit environ 230 000 € sur la durée du mandat. Ce montant estimatif a été confirmé par l'ordonnateur.

1.2.4- Le maire

Le conseil municipal a largement délégué au maire les attributions prévues par l'article L. 2122-22 du CGCT. Le périmètre de ces délégations est précisément défini dans des délibérations. Le compte-rendu des décisions prises par le maire en vertu de ces délégations est présenté à chaque séance du conseil municipal et joint au procès-verbal.

Les adjoints et les conseillers municipaux délégués disposent de délégations du maire les autorisant à signer un nombre d'actes limitativement énumérés, dont les bons de commande, sans limitation de montant.

Jusqu'au 10 septembre 2021 aucune délégation de signature n'avait été accordée à un fonctionnaire au titre de l'article L. 2122-19 du CGCT. À cette date, un arrêté a accordé une délégation au directeur général des services et, en cas d'absence ou d'empêchement de celui-ci, à la directrice générale adjointe des services.

[3] Les maires délégués et les conseillers municipaux bénéficiant d'une délégation du maire ne peuvent faire l'objet d'une telle majoration.

[4] En 2020, il y a eu 68 conseillers de janvier à mai, puis 35 conseillers suite à l'installation du nouveau conseil municipal le 18 mai 2020. Les six derniers mois de 2020 correspondent donc au premier semestre de fonctionnement de la commune nouvelle avec un conseil municipal en rapport avec le nombre d'habitants de la commune nouvelle.

1.2.5- Les maires délégués

Les délibérations concordantes portant création d'une commune nouvelle ont décidé du maintien des communes historiques en tant que communes déléguées. Cette création a entraîné de plein droit pour chacune de ces dernières, l'institution d'un maire délégué.

Au 1er janvier 2019, les maires des anciennes communes en fonction au moment de la fusion sont devenus de plein droit maires délégués jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal. Ensuite, lors du renouvellement du conseil municipal de 2020, trois nouvelles maires déléguées ont été élues, avec la volonté affichée de ne pas reconduire dans ces fonctions les maires des communes historiques afin de marquer une rupture vis-à-vis des citoyens et de faciliter ainsi le processus de fusion.

En vertu de l'article L. 2113-13 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le maire a le pouvoir de déléguer une partie de ses fonctions aux maires délégués.

Le maire délégué remplit de droit, dans la commune déléguée, les fonctions d'officier d'état-civil et d'officier de police judiciaire. Les maires déléguées bénéficient par arrêtés en date du 28 mai 2020, de délégations thématiques.

Il est précisé que ces délégations ont été accordées aux maires déléguées au titre de leur qualité d'adjoint au Maire et ne comportent donc pas de caractère territorial, ce qui est cohérent avec la volonté affichée par l'ordonnateur de faciliter le processus de fusion par le biais d'une harmonisation des pratiques territoriales.

1.3- La communauté de communes du Pays bellegardien

Valserhône fait partie de la communauté de communes du Pays bellegardien (CCPB) dont elle constitue la ville centre, sa population représentant 76,9 % du total de la population communautaire.

Créée en 2003, la CCPB rassemblait initialement 15 communes. Le 1er janvier 2019, l'intercommunalité est passée de 15 à 12 communes en raison de la création de Surjoux Lhôpital par la fusion de Surjoux et Lhôpital et de Valserhône par la fusion de Bellegarde-sur-Valserine, Châtillon-en-Michaille et Lancrans.

La CCPB compte 21 879 habitants sur une superficie du territoire de 226 km^2. Elle est présidée par M. Patrick PERREARD, élu pour la première fois en 2014 (alors maire de Châtillon-en-Michaille et désormais troisième adjoint en charge de la sécurité et la tranquillité publique de la commune de Valserhône).

La communauté de communes est administrée par un conseil communautaire composé de 37 conseillers représentant les douze communes membres. Dix-huit de ces conseillers sont également élus valserhônois.

Des mutualisations existent entre la CCPB et la commune de Valserhône : un unique directeur général des services, quatre services communs (voir *infra*), un comité technique et un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) compétents pour les deux entités. Par ailleurs, la police municipale de Valserhône est devenue intercommunale à compter du 1er février 2020 et assure désormais ses missions auprès des douze membres de la CCPB.

Pour autant, le niveau d'intégration de la communauté de communes est relativement faible, ce que confirme son coefficient d'intégration fiscale (CIF) de 25,7 % en 2020, qui représente la part des recettes fiscales de la CCPB (nettes des transferts aux communes) sur l'ensemble

des recettes de même nature des communes membres du territoire. Ce taux est en moyenne de 37 % au niveau national pour les communautés de communes.

Au titre des compétences obligatoires, la CCPB exerce les attributions relatives à l'aménagement de l'espace, le développement économique, la GEMAPI[5], la création, l'aménagement et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage, la collecte et le traitement des déchets, l'assainissement et l'eau.
Parmi les compétences facultatives transférées par les communes à la communauté, figurent la politique du logement et du cadre de vie, la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie d'intérêt communautaire ou encore la protection et la mise en valeur de l'environnement.

La CCPB est par ailleurs membre du pôle métropolitain du Genevois français composé de huit intercommunalités membres, soit 117 communes des départements de l'Ain et de la Haute-Savoie. Le pôle métropolitain constitue la partie française de l'agglomération transfrontalière du Grand Genève[6] dont il est membre.

2- LES RELATIONS AVEC LE CENTRE COMMUNAL D'ACTION SOCIALE ET AVEC LES ASSOCIATIONS

2.1- Les relations avec le centre communal d'action sociale

Le centre communal d'action sociale (CCAS) de Valserhône est un établissement public autonome créé par délibération du 6 janvier 2019 après création de la commune nouvelle et dissolution des CCAS des communes historiques.

Le CCAS est un établissement public local agissant dans le domaine de l'action sociale. Il détient une personnalité juridique propre, distincte de la commune à laquelle il est rattaché. Il est soumis aux règles du droit public et est doté d'un budget propre. L'article R. 123-23 du code de l'action sociale et des familles prévoit l'obligation pour le CCAS de disposer de son personnel propre.

Aux termes de l'article 25 du décret n° 95-562 du 6 mai 1995, les recettes d'exploitation et de fonctionnement des CCAS peuvent provenir de subventions versées par la commune.

La collectivité verse chaque année une subvention matérialisée par une inscription budgétaire. L'annexe B1-7 relative aux subventions versées dans le cadre du vote du budget ne mentionne pas cette subvention.

Le montant de la subvention est calculé sur la base du montant des aides et prestations délivrées par le CCAS mais ne prend pas en compte les besoins du CCAS en termes de couverture des frais de fonctionnement de la structure[7]. Ces derniers sont directement supportés par la commune.

Ainsi, les dépenses de fonctionnement du CCAS sont majoritairement prises en charge directement par le budget général de la commune : mise à disposition et entretien des locaux (sans formalisation), fluides, fournitures administratives, matériel informatique et sa maintenance, téléphonie, véhicules, etc. À cela s'ajoute les frais de structure inhérents au fonctionnement des services support œuvrant au profit du CCAS, tels que la direction des ressources humaines ou encore la direction des systèmes d'information.
De plus, parmi les personnels affectés au sein de la direction de l'action sociale, du logement

[5] Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations.
[6] Ou agglomération franco-valdo-genevoise.
[7] Source : entretien avec la DRH et le DGS.

et de la solidarité, certains agents communaux consacrent une importante quotité de leur temps de travail au profit des missions du CCAS sans pour autant faire l'objet d'une mise à disposition et sans que leur rémunération soit ultérieurement prise en charge par le CCAS : cela correspond au total à 3,25 équivalents temps plein travaillé (ETP).

Seul un agent (un travailleur social en charge de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA) appartenant aux effectifs de la commune et travaillant au profit du CCAS fait l'objet d'une mise à disposition formalisée à hauteur d'un demi ETP, avec refacturation au CCAS.

De fait, le fonctionnement de la direction de l'action sociale du logement et de la solidarité et celui du centre communal d'action sociale apparaissent confondus sans que des distinctions de moyens humains et matériels affectés aux missions respectives de ces deux entités puissent être opérées, ce qui méconnaît le principe d'autonomie du CCAS, découlant de son statut d'établissement public autonome, ainsi que l'article 23 du décret n° 95-562 du 6 mai 1995 précité.

En l'absence de valorisation et de refacturation des frais de fonctionnement et de personnel supportés par la commune, les budgets des deux entités peuvent être considérés comme insincères : celui du CCAS en ce qu'il ne retrace pas l'exhaustivité des charges nécessaires à son fonctionnement, celui de la commune en ce qu'il minore le montant de la subvention d'équilibre destinée à la couverture des frais de fonctionnement réels de l'établissement public et affiche des charges, notamment de personnel, qui ne lui incombent pas.

Aussi, la commune doit régulariser la mise à disposition de son personnel au profit du CCAS en la formalisant par la signature d'une convention (art. 61 loi n° 84-53 du 26 janvier 1984) définissant (article 2 I décret n° 2008-580 du 18 juin 2008) :

- la nature des fonctions prévues, les conditions d'emploi, les modalités du contrôle et de l'évaluation de ses activités ;
- les modalités de remboursement; ou lorsqu'une dérogation est possible et autorisée par délibération[8], qui doit préciser l'étendue et la durée de cette dérogation.

Parallèlement, la collectivité doit élaborer une convention clarifiant la répartition des missions et des charges avec le centre communal d'action sociale. Cette convention devra décrire le dispositif financier adopté : règles de valorisation et de remboursement des prestations effectuées entre les deux entités y compris celles réalisées en nature, des prestations mutualisées, de l'immobilier et de l'ensemble des moyens mis à disposition.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique sa volonté de procéder « sans délai » aux régularisations nécessaires à une structuration réglementaire des relations entre le CCAS et la commune.

[8] Il peut être dérogé à cette règle lors d'une « *mise à disposition entre une collectivité territoriale et un établissement public administratif dont elle est membre* », ce qui est bien le cas ici. La commune est donc légalement libre de prévoir ou non le remboursement, sous réserve toutefois dans ce dernier cas d'une décision de l'assemblée délibérante (art. 2 II décret n° 2008-580 du 18 juin 2008).

2.2- Les relations avec les associations

2.2.1- Les subventions aux associations

De 2014 à 2018, la commune de Bellegarde-sur-Valserine a subventionné annuellement une centaine d'associations, dont de nombreuses associations à rayonnement intercommunal (deux centres sociaux en statut associatif, une maison des jeunes et de la culture - MJC), des clubs de sports avec un nombre important de licenciés, des associations caritatives ou d'aide aux personnes en difficulté). Cette situation n'est pas sans poser de difficultés à la commune qui indique supporter indirectement des charges de centralité au bénéfice d'adhérents domiciliés largement en dehors de son ressort territorial. Pour autant, l'ordonnateur a rappelé l'importance attachée par la municipalité au soutien du tissu associatif garant du lien social.

Le montant des subventions attribuées est en nette diminution sur la période, en raison notamment de la cessation d'activité de certaines associations (fermeture de la MJC en 2015 et de deux centres sociaux en 2017). L'année 2021 devrait confirmer cette tendance, la municipalité étant parvenue après concertation avec les associations, à une diminution du niveau des subventions demandées, à hauteur de 100 000 € environ.

Tableau 3 : Total des subventions attribuées aux associations par année

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Attribué	914 837	865 350	644 239	564 519	571 150	630 246	587 125
Nb assoc.	99	106	94	84	80	106	93

Source : collectivité

2.2.2- La direction de la vie associative et les relations avec les associations

La commune s'est dotée en 2019 d'une direction de la « *vie associative* », dont la mission est d'assurer une centralisation des relations avec les associations et un suivi plus efficient.

Toutefois, malgré de réels progrès réalisés dans le suivi administratif (rédaction des conventions avec recensement des moyens municipaux mis à disposition, début de définition de critères pour les associations sportives, etc.), l'instruction des demandes de subventions demeure perfectible :

- le contrôle du contenu des dossiers de demande de subvention reste relativement formel[9] : l'analyse des bilans comptables des associations n'est par exemple pas effectué. Le niveau des subventions n'est donc jamais modulé sur cette base, alors même que la situation financière de certaines associations pourrait le justifier ;
- l'instruction des demandes demeure déconcentrée au sein de commissions thématiques et, sauf pour les associations sportives, il n'existe pas de critères d'attribution formalisés. Ceci rend inopérante toute tentative d'arbitrage et d'harmonisation de la politique d'octroi des subventions à l'échelle communale.

[9] Entretien du 26 février 2021 avec le directeur de la vie associative et sportive : le contrôle des dossiers de demande de subvention est limité à la vérification de l'exhaustivité des pièces demandées et ne consiste pas en une analyse réelle de leur contenu.

La commune a conclu des conventions de subvention, généralement qualifiée de convention d'objectifs, obligatoires lorsque le montant de cette subvention est supérieur à 23 000 euros[10].

Tableau 4 : Liste des associations percevant une subvention supérieure à 23 000 € nécessitant une convention – Année 2019

Nom de l'association	Montant 2019
ABC jusqu'en 2017 puis AR(T)ABESQUES à partir de 2024	126 000 €
AGENTS COMMUNAUX	50 000 €
EVB GYMNASTIQUE	45 834 €
USBC UNION SPORTIVE BELLEGARDE COUPY	42 334 €
CONCORDIA FOOTBALL CLUB BELLEGARDE	31 034 €
EVB BASKET BALL	25 834 €

Source : tableau des subventions attribuées, fourni par la collectivité

Les objectifs qui figurent au sein des conventions d'objectifs apparaissent insuffisamment précis, non mesurables et non délimités dans le temps pour permettre d'en assurer le suivi. Ainsi, les objectifs fixés au Concordia football Club dans la convention 2021 sont les suivants :

- apprentissage et pratique du football en compétition ;
- formation à la pratique du football pour les jeunes joueurs du club ;
- développement de la pratique sportive féminine ;
- mise en avant des valeurs éducatives auprès des jeunes ;
- promotion départementale de l'image de Valserhône.

Ces objectifs sont, pour les premiers, la reprise de l'objet de l'association, les autres étant trop imprécis pour que la collectivité puisse juger de leur atteinte.

Pour chaque association, percevant une subvention annuelle supérieure à 23 000 €, la collectivité est invitée à définir des objectifs, mesurables et personnalisés et à s'assurer de l'effectivité de leur mise en œuvre. La commune doit également achever son travail de recensement des moyens municipaux mis à disposition des associations par la valorisation économique des prestations en nature dans les annexes budgétaires.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique s'être engagé dans un travail de définition des critères d'attribution des subventions. Il s'engage par ailleurs, sans mentionner de délai, à préciser les objectifs contenus dans les conventions éponymes et à recenser et valoriser les moyens municipaux mis à disposition des associations.

3- LES MISSIONS COMMUNALES CONFIÉES À DES OPÉRATEURS PRIVÉS

3.1- Le contrat de partenariat relatif à la voirie

La ville de Valserhône supporte un trafic transfrontalier important, d'autant que la réalisation de son contournement routier est difficilement envisageable en raison notamment des contraintes topographiques. Le réseau routier est soumis à un trafic intense qui rend nécessaire un entretien régulier. La commune a décidé, en 2011[11], de conclure un contrat de

[10] Article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Cette convention doit définir l'objet, le montant, les modalités de versement, les conditions d'utilisation et les modalités de contrôle et d'évaluation de la subvention attribuée ainsi que les conditions dans lesquelles l'organisme, s'il est à but non lucratif, peut conserver tout ou partie d'une subvention n'ayant pas été intégralement consommée.

[11] Délibération du 12 décembre 2011 approuvant le principe de recours au contrat de partenariat.

partenariat portant sur la réfection de 6,1 km de voiries. Le contrat a été conclu en mars 2016 et les travaux, qui se sont déroulés de 2016 à 2019, ont concerné des ouvrages très divers tels que les fondations et couches de la chaussée, les réseaux secs et humides, les espaces verts, l'éclairage public, la signalisation horizontale et verticale, ainsi que le mobilier urbain associé.

3.1.1- Les principales caractéristiques du contrat de partenariat « voirie »

3.1.1.1- L'objet du contrat

Le contrat de partenariat porte sur « *le financement , la conception, la réalisation des travaux et les opérations d'entretien et de maintenance de restructuration des voiries de la commune de Bellegarde-sur-Valserine*[12] ».

Après avis favorable de la commission de consultation des services publics locaux du 5 décembre 2011 et approbation du principe de recours au contrat de partenariat par l'assemblée délibérante le 12 décembre 2011, le contrat a été signé le 4 mars 2016, après une latence de quatre ans, justifiée notamment par la renégociation d'un emprunt structuré dont l'issue conditionnait la conclusion du contrat de partenariat et par les quatre tours de dialogue compétitif qu'a nécessité la mise au point du contrat. Le contrat a été conclu pour une durée de quinze années, dont une période de travaux de 42 mois à compter de la date d'entrée en vigueur.

Au 1er juillet 2019, avec trois mois d'avance par rapport au calendrier prévisionnel, a eu lieu la mise en service effective des infrastructures. À cette date, la phase de conception-construction a cédé la place à la seconde phase du contrat, relative à l'entretien et la maintenance.

Le contrat de partenariat est un contrat global qui comprend nécessairement trois éléments[13] :

- le financement privé d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public sur une longue durée ;
- la construction ou la transformation des ouvrages ou des équipements ;
- leur entretien et/ou leur maintenance et/ou leur gestion.

Si la chambre constate l'adéquation des termes du contrat avec les deux premières composantes, elle remarque néanmoins que la composante « *entretien* » (Titre 5) constitue une très faible part du contrat en valeur et qu'elle n'est que moyennement corrélée dans son objet avec la nature des ouvrages. En effet, les opérations d'entretien sont de deux ordres :

- à compter de la réception des ouvrages et pendant la durée restante du contrat : entretien des espaces verts comprenant tonte, désherbage, arrosage et remplacement des végétaux, composante de rémunération « *fonctionnement, R3* » pour un montant total de 677 000 € ;
- en fin de contrat : réfection de l'ensemble des couches de roulement des chaussées, du marquage et de la signalisation dans le cadre du programme de gros entretien, renouvellement - GER (annexes 2.1 et 4 du contrat), composante de rémunération « *GER, R4* » pour un montant total de 588 000 €.

Le coût total TTC des opérations d'entretien courant, rapporté à la durée du contrat est de 3 761 €/mois, prestation qu'il eut été plus cohérent d'intégrer au contrat d'espaces verts passé par la commune au titre d'autres espaces communaux. La nature des prestations exigées du

[12] Intitulé du contrat de partenariat signé le 4 mars 2016 entre l'ordonnateur Régis Petit et la société de projet ValseRhône (groupement NGE SAS). L'homonymie entre cette société (dont la création est bien antérieure à la fusion des communes) et la commune nouvelle serait purement fortuite.

[13] Circulaire du Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer, des Collectivités Territoriales et de l'immigration du Ministre de l'Économie des finances et de l'Industrie du 9 mai 2012.

prestataire et leur coût sont figés jusqu'en 2031, date de fin de contrat, privant ainsi la commune de toute possibilité de mutualisation de ces prestations avec d'autres besoins communaux, source potentielle d'économies d'échelle et de simplicité de gestion.

En valeur, la composante « *fonctionnement* » représente une part relativement mineure du contrat de partenariat (3,67 % du montant total du contrat avant avenant) et ne constitue pas à proprement parler une forme d'exploitation ou de maintenance de l'ouvrage construit. L'introduction de cette composante entretien permet surtout de valider le recours à ce mode de contractualisation dérogatoire et ainsi de lisser sur 15 ans le remboursement d'investissements réalisés en 39 mois en externalisant partiellement le financement. En définitive le recours au contrat de partenariat apparaissait essentiellement motivé par la possibilité d'externaliser ainsi la dette auprès du partenaire de la commune à un moment où cette dernière aurait eu quelques difficultés à lever un emprunt aussi conséquent au regard de son niveau d'endettement (cf. *infra*).

3.1.2- Le financement du contrat de partenariat

La rémunération du partenaire privé se décompose ainsi :

1. avances sur rémunération, d'un montant annuel maximum de 1,2 M€ TTC, plafonné à 4,2 M€ TTC ;
2. rémunération (R0), d'un montant de 5,5 M€[14], versée à la date effective de prise de possession de l'ultime ouvrage (DEPUO), soit en juillet 2019 ;
3. rémunération (R1) ou rémunération de l'investissement : part de la rémunération intégrant les amortissements des coûts d'investissement, 6,3 M€ ;
4. rémunération (R2) ou rémunération charges de financement : part de rémunération intégrant les charges financières liées au financement des investissements (y compris les instruments de couverture, la rémunération des fonds propres et quasi-fonds propres) 1,2 M€ ;
5. rémunération (R3) ou rémunération de fonctionnement : part de la rémunération intégrant l'ensemble des frais de gestion du Partenaire et l'ensemble des coûts d'exploitation, d'entretien et de maintenance : 677 000 € ;
6. rémunération (R4) ou rémunération GER : part de la rémunération intégrant l'ensemble des coûts GER, tels qu'ils sont supportés par le partenaire au titre du contrat : 588 000 €.

Le montant total des rémunérations dues au partenaire est donc de 18,4 M€, hors taux d'intérêt applicables à la cession de créances et au prêt contractés par la commune (cf. *infra*).

Un avenant pour travaux complémentaires a été signé le 23 août 2019 pour un montant de 66 990,21 € HT soit un montant TTC de 80 388,25 € et un pourcentage d'écart introduit par l'avenant de 0,46 % du montant des travaux de construction. Cet avenant n'appelle pas de remarque particulière.

Il convient de distinguer deux périodes dans l'exécution du plan de financement :

- en période de construction : le préfinancement est assuré par la société titulaire du contrat à hauteur de 11,3 M€ et par des avances sur rémunération de 4,17 M€ versées par la commune. Le préfinancement apporté par le partenaire privé sous la forme d'un « *crédit Corporate* » est tiré au fur et à mesure des besoins de financement après utilisation des avances sur rémunération versées par la commune. Il comporte un taux actuariel de 1 %. Ce crédit permet également de préfinancer la TVA payée

[14] Surloyer DFE de 5.5 M€ mobilisé par la commune auprès de la caisse des Dépôts.

par la société de projet dans l'attente de sa récupération auprès de l'administration fiscale pendant la période de construction[15] ;

- en période d'exploitation : le préfinancement apporté par la société titulaire (le crédit Corporate), est refinancé par :
  - un apport de fonds propres à hauteur de 311 000 € par le partenaire. La rémunération de ces fonds propres prend la forme de dividendes et d'intérêts sur la dette subordonnée ;
  - le surloyer de 5,5 M€ (= soulte R0) versé par la commune, financé par un prêt sur fonds d'épargne mobilisé par la commune auprès de la Caisse des dépôts[16] comportant un TEG de 1,75 %.
  - un crédit Dailly[17] refinancé à hauteur de 5,5 M€ et sécurisé dès 2016 par la commune par l'acceptation d'une cession de créance Dailly.

La collectivité a donc, dès 2016 contracté deux engagements, l'un par une acceptation de cession de créance Dailly de 5,5 M€, le second par la souscription d'un emprunt à mobilisation différée de même montant, auprès de la Caisse des dépôts et consignations. Ces deux engagements, d'un montant cumulé de 11 M€ n'ont été intégrés à la dette de la collectivité qu'à compter de 2019 alors qu'ils auraient dû faire l'objet *a minima* d'une inscription au titre des engagements hors bilan de 2016 à 2019 afin de rendre compte de l'engagement de la commune (voir ci-après).

3.1.3- L'exécution du contrat

3.1.3.1- La tenue de la comptabilité relative au contrat

3.1.3.1.1- Règles de comptabilisation

Le recours au contrat de partenariat (CP) permet un préfinancement par le cocontractant, en dérogation au principe d'interdiction du paiement différé [18]. En effet, le financement de l'opération est étalé par le paiement de loyers globaux exigibles sur toute la durée du contrat et non pas au moment où la dépense d'investissement est réalisée. Cet outil contractuel permet donc à la collectivité de s'affranchir en toute légalité des contraintes budgétaires et comptables en externalisant son besoin de financement.

Toutefois, en contrepartie de ce mécanisme de financement dérogatoire, la collectivité est soumise à des règles de comptabilisation, instaurées par l'arrêté du 16 décembre 2010 et destinées notamment à garantir la visibilité de ses engagements.

Ainsi, la partie de la rémunération représentant le coût d'investissement doit être enregistrée selon un schéma comptable distinguant la période de construction (enregistrement d'une dépense au compte 235, « *part investissement partenariat public-privé* ») de la période de mise en service du bien où la part d'investissement restant à payer au partenaire doit être

[15] Selon l'article L. 1615-12 du CGCT, la commune peut bénéficier du FCTVA pour la part correspondant à l'investissement réalisé par le partenaire.

[16] Prêt « DFE » pour Direction des Fonds d'Épargne qui sont des prêts à long et très long terme financés sur le fonds des dépôts d'épargne sur livrets centralisés à la caisse des Dépôts. Ces prêts sont mobilisables notamment pour les projets de rénovation urbaine.

[17] Mécanisme de cession Dailly : (article L. 313-23 du code monétaire et financier). Le titulaire d'un marché public (la société ValseRhône) peut céder la créance qu'il détient sur un pouvoir adjudicateur, (la commune de Bellegarde-sur-Valserine) à un établissement de crédit (le Crédit Foncier) pour obtenir des liquidités. Elle permet aux professionnels de mobiliser, dès la facturation l'élément d'actif constitué par leurs créances et de bénéficier ainsi de crédit pour financer leur activité ou d'améliorer leur trésorerie.

[18] Article L. 2195-5 du code de la commande publique : « Tout paiement différé est interdit dans les marchés passés par l'État, ses établissements publics, les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements ».

comptabilisée comme une dette au compte 1675 « *dette afférente aux METP et PPP* » et mentionnée dans l'annexe budgétaire relative à l'état de la dette.

Or, il apparaît que si la commune de Bellegarde-sur-Valserine a respecté les schémas de comptabilisation pour les dépenses de fonctionnement prévues au contrat, il n'en est pas de même pour celles de la section investissement.

La collectivité a choisi de faire porter le contrat de partenariat par trois budgets (budget principal pour 42 %, budget eau pour 20 % et budget assainissement pour 38 %), ce qui, en soi, rend d'emblée plus complexes l'exécution financière et la lecture de ses engagements.

Au moment de la signature du contrat de partenariat, elle aurait dû inscrire au compte 235 de chacun de ses budgets annexes, la part d'investissement lui revenant, selon la clé de répartition adoptée.

Or, au budget primitif 2016[19], aucune inscription n'a été réalisée au compte 23 et au compte administratif 2016, l'opération d'équipement n°104, intitulée « travaux voirie, espaces verts » ne comptabilisant qu'un mandat émis à hauteur de 418 450,17 € au débit du compte 235 qui correspond à la part de l'avance sur rémunération due au titre de l'année 2016.

À la mise en service de l'immobilisation, en 2019, le compte 1675 aurait notamment dû enregistrer la somme totale restant due au titre de l'investissement par la collectivité, répartie sur les trois budgets concernés, selon la clé de répartition préétablie.

Ainsi la rémunération R0 + l'intégralité de la rémunération R1 devaient figurer au compte 1675 au moment de la réception de l'ouvrage, soit un total restant dû au titre de l'investissement pour les trois budgets de 11 799 000 €.

Or, la collectivité, au moment de la réception de l'ouvrage a bien enregistré dans ses comptes le montant correspondant au total de la rémunération R0, mais n'a pris en compte que la part annuelle de la redevance R1 (soit 112 000 € pour les trois budgets) et non son intégralité sur la durée du contrat.

Ainsi, la part investissement restant à payer au titulaire du contrat, qui aurait dû être comptabilisée comme une dette n'a pas été enregistrée dans sa totalité au compte 1675 et n'a donc été prise que partiellement en compte dans le calcul des ratios[20], ce qui a conduit à minorer le niveau de dette affiché par la collectivité (voir *infra* paragraphe relatif à l'encours de dette et la capacité de désendettement).

3.1.3.1.2- Annexes budgétaires

Conformément à l'article L. 2313-1 du CGCT, les documents budgétaires des communes de 3 500 habitants et plus, doivent être assortis d'une annexe retraçant l'ensemble des engagements financiers de la collectivité territoriale résultant des contrats de partenariat et d'une annexe retraçant la dette liée à la part investissement des contrats de partenariat.

[19] Le BP 2016 a été voté le 25 janvier 2016, soit quelques semaines avant la conclusion du contrat de partenariat.
[20] Réponse ministérielle n° 102171 publiée au JO du 10 mai 2011, page 4812.

Les engagements souscrits dans le cadre d'un PPP qui correspondent notamment à une dette qui n'est pas immédiatement mobilisée financièrement et qui n'est pas inscrite au bilan ou à une obligation de payer si certaines conditions sont remplies (cession de créance) répondent à la définition de l'engagement hors bilan donnée par le plan comptable général (articles 448/80) et reprise dans l'instruction budgétaire et comptable M14 applicable aux communes :

- droits et obligations susceptibles de modifier le montant ou la consistance du patrimoine ;
- engagements ayant des conséquences financières sur les exercices à venir ;
- subordonnés à la réalisation de conditions ou d'opérations ultérieures. »

En 2016, 2017 et 2018, les comptes administratifs comportent bien une annexe « B1.4 » remplie au titre des engagements hors bilan mais cette annexe n'est pas complète. Outre le fait que la durée indiquée du contrat de partenariat est erronée, les deux dernières colonnes relatives à l'investissement ne sont pas remplies. Il n'est donc pas possible d'en déduire les parts respectives de financement dédiées à l'investissement et au fonctionnement, ni la part restant due par la collectivité au titre de l'investissement. Au surplus, à partir du budget primitif 2019, cette annexe n'est plus complétée.

L'absence d'inscription des engagements souscrits et cession de créances au titre des engagements hors bilan fausse l'appréhension des engagements futurs particulièrement conséquents souscrits par la collectivité.

La chambre recommande à la collectivité de régulariser les écritures comptables liées au contrat de partenariat en conformité avec la nomenclature M14 et de s'assurer de l'exhaustivité et de l'exactitude des annexes budgétaires tant au titre des engagements hors bilan de l'état de la dette. Enfin, les ratios d'endettement doivent intégrer la totalité de la dette comptabilisée au titre du contrat de partenariat.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué, sans s'engager sur des délais, que les écritures et engagements relatifs au contrat de partenariat seraient régularisées conformément aux règles budgétaires et comptables.

3.2- La gestion de l'abattoir municipal

3.2.1- Présentation de l'équipement et de l'exploitation jusqu'en 2014

La commune de Bellegarde-sur-Valserine met en œuvre depuis 1988 un service public d'abattage d'animaux de boucherie par l'intermédiaire d'un abattoir. L'activité d'abattage est complétée d'une activité de valorisation (atelier de découpe).

Durant une partie de la période sous revue, l'exploitation de l'abattoir a été confiée à la Société d'Exploitation et de Gestion des Abattoirs de Bellegarde (SEGAB), sous la forme d'un affermage.

En 2014, la collectivité a fait le choix de maintenir ce service public et d'exploiter l'abattoir au moyen d'une nouvelle délégation de service public (DSP) couvrant la période 2014-2020.

3.2.2- L'élaboration du contrat de délégation 2014-2020 et l'information préalable aux élus

Conformément à l'article L. 1411-4 du CGCT alors en vigueur, la commission consultative des services publics locaux (CCSPL) a été consultée et a rendu un avis le 25 mars 2013[21], qui apparaît peu étayé, sous la simple forme d'un formulaire CERFA sans compte-rendu des échanges.

L'assemblée délibérante s'est ensuite prononcée sur la base de cet avis et d'un rapport rédigé par la collectivité présentant les difficultés économiques et sanitaires rencontrées par le titulaire de la DSP 2008-2014, mais ne mentionnant aucune donnée sur la nature, le montant et le financement des investissements à prévoir pour répondre aux exigences de mise aux normes sanitaires, et aux objectifs de diversification de la production (filière porcine) alors même que la collectivité avait sollicité un audit externe sur les coûts de développement de cette filière [22]. Sur la base de ces informations plutôt sommaires, l'assemblée délibérante a approuvé le maintien du service d'abattage par la commune et entériné le principe de son exploitation sous la forme d'une délégation.

Si la collectivité est libre de choisir la forme de l'information qu'elle doit transmettre aux membres des assemblées délibérantes[23], et si les formalités en matière de contrat de service public sont peu prescriptives[24], le niveau d'information[25] apporté aux élus n'apparaît pas suffisant au stade de l'élaboration du contrat. Ce faible niveau d'information se poursuivra en phase d'exécution puisque les rapports annuels de mise en œuvre de la DSP ne seront jamais présentés au conseil municipal malgré les exigences de la réglementation.

3.2.3- L'exécution du contrat de délégation

La délégation de l'exploitation de l'abattoir à la SBA, formalisée par une convention, a été approuvée par délibération le 30 juin 2014.

3.2.3.1- Le suivi administratif

La délégation de mise en œuvre d'un service public est assujettie à des obligations règlementaires de suivi par le délégant, et de rendu-compte par le délégataire.

Au cas d'espèce, la mise en œuvre de ces obligations s'est avérée assez aléatoire, la collectivité admettant n'avoir eu ni les capacités humaines ni le temps d'assurer un suivi de l'application des clauses contractuelles. Le suivi de l'exécution de la DSP par la commune s'est donc limité aux seuls aspects comptables.

Conformément à l'article L. 1411-3 du CGCT, l'exploitant est tenu de remettre chaque année à l'autorité délégante un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la DSP et une analyse de la qualité de ce service.

---

[21] Avis qui apparaît purement formel (formulaire CERFA sans compte-rendu des échanges, nombre et qualité des signataires restreints au strict nécessaire pour constater la réunion de la commission). Par ailleurs, les délais entre l'injonction des services sanitaires de l'État (4 mars 2013) et la consultation de la CCSPL (25 mars 2013) apparaissent également peu compatibles pour formaliser un plan d'action pertinent et faire un choix sur la pérennité et le mode d'exploitation de ce service public.

[22] Rapport du cabinet SEFIAL estimant le coût des travaux de la filière porcine à 182 000 €.

[23] Article L. 2121-13-1 du CGCT alors en vigueur.

[24] Article L. 2121-12 du CGCT alors en vigueur: « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal. Si la délibération concerne un contrat de service public, le projet de contrat ou de marché accompagné de l'ensemble des pièces peut, à sa demande, être consulté à la mairie par tout conseiller municipal dans les conditions fixées par le règlement intérieur.* »

[25] Article L. 2121-12 et suivants du CGCT alors en vigueur.

Ce rapport doit être assorti d'une annexe permettant d'apprécier les conditions d'exécution du service public. Le règlement de consultation et la convention de délégation comportent une annexe 1 précisant le contenu du rapport à transmettre annuellement et prévoyant des pénalités en cas de non communication.

Seul le rapport annuel des comptes a été transmis à la collectivité, sans autre document répondant aux engagements contractuels mentionnés dans l'annexe 1. En l'absence de rapport annuel du délégataire, ni l'assemblée délibérante, ni la commission consultative des services publics locaux, n'ont pu être correctement informées des conditions d'exploitation de la DSP.

La DSP prévoit, en outre, d'autres obligations dont la collectivité a confirmé l'absence de mise en œuvre :

- absence de constitution et de réunion de la commission de suivi (articles 10 et 31) ;
- absence de vérification contradictoire des éléments inscrits à l'inventaire de l'état des lieux (article 20) ;
- absence d'organisation, avant le 31 octobre de chaque année, d'une réunion de programmation du gros entretien prévu par le propriétaire pour l'année à venir (article 24).

Enfin, les documents suivants n'ont jamais été communiqués au délégant :

- quittances de polices d'assurance (article 14) ;
- contrats signés au cours de l'exercice par le délégataire (article 17) ;
- copies des rapports annuels des contrôles règlementaires, courriers, procès-verbaux établis par les services officiels de contrôle (article 7) ;
- états trimestriels relatifs à la T.V.A. transférée (article 36).

3.2.3.2- Les objectifs fixés au contrat : les évolutions tarifaires

Les tarifs de la redevance pour service rendu[26], due par les usagers de l'abattoir, ont fait l'objet d'une contractualisation. Les tarifs proposés doivent permettre l'atteinte d'un équilibre financier d'exploitation par le délégataire, tout en n'excédant pas le coût de la prestation fournie.

Le contrat a connu quatre évolutions tarifaires significatives actées par délibérations, puis par avenants approuvés par l'assemblée délibérante. Ces augmentations ont été justifiées devant l'assemblée délibérante par l'augmentation de frais externes liés à l'équarrissage, puis à l'accroissement de charges d'exploitation. L'examen des charges d'exploitation et l'analyse des évolutions de la redevance d'usage montre des augmentations qui paraissent davantage corrélées avec le niveau de résultat net de la SBA.

Tableau 5 : Niveau de résultat et avenants tarifaires

	Exercice au 30/06/2015	Exercice au 30/06/2016	Exercice au 30/06/2017	Exercice au 30/06/2018	Exercice au 30/06/2019	Exercice au 30/06/2020
Chiffre d'affaires	742 614 €	753 938 €	901 704 €	1 078 878 €	1 204 703 €	1 312 921 €
Marge brute	633 901 €	663 610 €	611 340 €	970 368 €	818 360 €	168 382 €
Excédent brut d'exploitation	**32 664 €**	**- 17 072 €**	**39 229 €**	**- 39 278 €**	**77 407 €**	**48 370 €**
Résultat net	**29 013 €**	**- 16 483 €**	**34 838 €**	**- 44 210 €**	**67 836 €**	**31 539 €**
Date de modification de la redevance d'usage	Conditions initiales	11 juillet 2016 pour application en 2017	19 juin 2017 pour application en 2018	Juillet 2018 + Décembre 2018 pour application en 2019		

Source : CRC, d'après les comptes annuels de la SBA remis par la collectivité

[26] « *La redevance est due par les usagers des abattoirs et elle est instituée par délibération de l'assemblée délibérante de la collectivité propriétaire de l'abattoir* » Article L. 2333-1 du CGCT.

La détermination de la redevance aurait dû, en application de l'article 10 de la convention de DSP, faire l'objet d'une réunion de la commission de suivi dont l'objet est, entre autres, de déterminer les tarifs en vigueur en lien avec les usagers.

Par ailleurs, ces variations tarifaires réinterrogent *a posteriori* la sincérité des conditions de présentation de l'offre de 2014.

3.2.4- Un soutien économique direct de la collectivité au bénéfice du délégataire

Au-delà des réévaluations tarifaires votées par l'assemblée délibérante, l'exploitation de l'abattoir a également été soutenue via une intervention plus directe de la collectivité.

- Des facilités de trésorerie accordées au délégataire

La convention prévoit contractuellement que le délégataire « *reverse au délégant la part lui revenant au plus tard le 25 du deuxième mois suivant le mois d'abattage et transmet un état déclaratif à la collectivité justifiant des sommes collectées et reversées* ».

Dans les faits, le délégataire a adressé à la collectivité un état récapitulatif trimestriel dans les deux mois suivant le dernier mois du trimestre concerné.

Une vérification des titres a mis en évidence, en début de délégation de service public la diligence de la collectivité dans l'émission des titres de recettes, puis à compter de 2018, au report de l'émission des titres du dernier trimestre dans le courant du premier trimestre de l'exercice budgétaire suivant.

- Les retards pris dans le règlement des redevances

Dès 2015, le comptable public enregistre des retards dans le règlement des redevances d'usage. En dépit d'octroi de délais de paiement réguliers accordés par le comptable sur sollicitation de la collectivité (mail 1, 2, 3, 4), la SBA ne solde ses titres que dans un délai de quatre à six mois jusqu'en 2017. Le non-paiement de la redevance d'usage du 2e trimestre 2016, émise le 5 juillet 2016, a même nécessité d'ouvrir une procédure de recouvrement forcée (OTD) soldée le 9 janvier 2017. Le décalage de règlement des redevances apparaît comme une pratique récurrente de la SBA.

Tableau 6 : Extraits des restes à recouvrer du BA abattoirs

Exercice comptable	Ref. Titre	Date de PEC	Objet du titre émis	Montant Pièce	reste à recouvre	Diligences du comptable
2019	VIDE	VIDE	VIDE	VIDE		VIDE
2016	T-15	14/10/2016	etat du 4 octobre 2016 redevace usage 3eme tri.16	19347,03		Lettre de relance standard acte créé - 25/11/16
2016	T-18	31/12/2016	etat du 4 janvier 2017 redevace usage 4eme trim.16	22970,90		Délai accordé 01/02/2017 -
2016	T-7	05/04/2016	etat du 04/04/2016 redevace d usage 1er trim 2016	14066,05		Lettre de relance standard acte créé - 25/05/16 +
2016	T-11	05/07/2016	etat du 04/07/2016 redevace usage 2eme trim.16	14775,04		Lettre de relance standard acte créé - 25/08/16 +
2014	T-32	18/12/2014	loy79/091 juillet aout sept 6 rue . armand convention d	3900,00	650,00	Sans
2014	T-33	18/12/2014	loy79/091 oct. nov. dec. 2014 6 rue . armand convention	3900,00	3900,00	Sans
2015	T-18	08/12/2015	etat du 03/12/2015 redevace d usage abattoir du...	22090,57	22090,57	Lettre de relance standard acte créé - 26/01/16 +
2015	T-21	31/12/2015	etat du 05/01/2015 redevace d usage abattoir de...	4119,96	4119,96	Lettre de relance standard acte créé - 25/02/16 +
2018	T-13	17/10/2018	redevance usage 3eme trim.2018 etat d 4/10/2018	27570,30	19463,33	Sans
2017	T-20	09/10/2017	redevance usage 3eme trim.2017 etat d 4/10/2017	26115,60	0,02	Lettre de relance standard acte créé - 10/09/18
2017	T-26	31/12/2017	redevance usage 4eme trim.2017 etat d 3/01/2018	30990,80	0,03	Lettre de relance standard acte créé - 10/09/18
2018	T-18	28/12/2018	recuperation teom 2017 6 rue l. arman	927,00	927,00	
2017	T-20	09/10/2017	redevance usage 3eme trim.2017 etat d 4/10/2017	26115,60	26115,60	Délai accordé 06/11/2017 -
2017	T-26	31/12/2017	redevance usage 4eme trim.2017 etat d 3/01/2018	30990,80	30990,80	Délai accordé 25/01/2018 -

Source : état des restes à recouvrer fourni par le comptable

- La prise en charge de frais imputables au délégataire

La convention de DSP délimite, dans ses articles 24 et 25, le périmètre de prise en charge des dépenses d'exploitation entre le délégant et le délégataire :

« Les travaux de gros entretien sont à la charge du propriétaire (...). L'exploitant doit la réparation de toutes dégradations se rapportant aux bâtiments, installations, équipements, matériels survenues de son fait en dehors du fonctionnement normal de l'établissement (...) et d'une façon générale, toutes les opérations de nettoyage, débouchage, détartrage et retouches du second œuvre nécessaire au fonctionnement de l'établissement ».

Au cas d'espèce, la vérification de l'imputabilité de certaines dépenses au budget annexe Abattoirs fait apparaître que la collectivité a pris en charge sur la période 2014-2019 environ 159 000 € de dépenses revenant au délégataire, notamment les charges relatives à la maintenance de la station de prétraitement.

Enfin, la collectivité a pris à sa charge les impôts fonciers (hors TEOM) bien que la clause 28b précise que "*tous les impôts ou taxes auxquels donne lieu l'établissement sont à la charge de l'exploitant*".

- L'exemption de pénalités

La collectivité n'a jamais appliqué les pénalités de retard et intérêts, alors que le délégataire n'a pas toujours respecté les conditions prévues aux articles 33 et 42, notamment en cas de paiement tardif de la redevance due au délégant.

Aucune pénalité de retard n'a été appliquée suite à l'absence de communication de documents administratifs (mentionnés précédemment) pourtant obligatoire.

3.2.5- Le bilan financier de l'exécution de la délégation de service public

3.2.5.1- L'impossible équilibre du budget annexe

Sur la période 2014 – 2017, la collectivité a investi près de 1,8 M€ HT, pour la modernisation de l'abattoir et la mise à niveau de la station de prétraitement des effluents, contre un projet initialement présenté à l'assemblée délibérante à 917 000 € (délibération du 8 juin 2015). Des subventions à hauteur de 604 918 € ont ramené le coût net d'investissement à 1,2 M€ HT pour la commune.

Ces investissements, ainsi que la prise en charge par la commune de dépenses imputables au délégataire (cf. *supra*), ont fortement pesé sur le budget annexe « *abattoirs* ». La juste évaluation de la part de redevance d'usage à reverser par le délégataire à la collectivité apparaissait dès lors comme déterminante pour l'équilibre du budget annexe. En effet, l'article 31 de la convention précise que la redevance « *délégant* » est affectée à la couverture des charges d'amortissement des investissements, au financement des dépenses de gros entretien et à la couverture des charges de fonctionnement supportée par le concédant. Il indique enfin que « *ce montant pourra être revu dans un sens ou dans l'autre, (...) s'il apparaît un décalage entre les charges réellement supportées par la collectivité pour ces investissements et le montant de la redevance locative (...)* ».

L'évaluation du montant de redevance d'usage à reverser par le délégataire pour faire face aux investissement a été sous-estimée par la commune alors même que cette dernière avait bénéficié d'une expertise extérieure pour figer des scénarii de modernisation de l'établissement et donc estimer les coûts d'investissements afférents. Ainsi, la redevance

(100 € la tonne) et le loyer retenus (1 419 € / mois) représentent moins de 66 % de l'hypothèse basse d'investissement présentée dans le rapport d'expertise.

Après que les investissements aient été réalisés et déduction faite de la quote-part des subventions perçues pour la réalisation de ces investissements, la redevance de la SBA n'a couvert, en cumulé sur la période, que 50 % des charges recomposées, alors que la présentation du projet de convention soumise aux élus prévoyait une couverture totale des charges d'investissement par la seule redevance.

Ainsi, le niveau de la redevance et du loyer perçu a contraint la collectivité à procéder à des versements de subventions d'équilibre du budget principal au budget annexe.

Tableau 7 : Contribution de la redevance et du loyer aux charges à couvrir

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total sur la période
Ce que doit couvrir la redevance d'usage "Part délégant"								
Charges d'amortissement des investissements et frais financiers liés aux investissements (042 + 66)	9 940	100 752	112 496	140 365	199 795	193 365	191 163	947 876
+ Couverture des charges de fonctionnement (011 + 65 + 67)	21 385	31 626	14 202	17 053	72 230	42 403	34 047	232 947
+ Dépenses de gros entretien	41 955	0	0	8 558	0	0	0	50 513
- Quote-Part de Subvention	13 259	13 259	13 259	15 045	25 054	26 187	29 960	136 023
TOTAL A COUVRIR PAR LA REDEVANCE PART DÉLÉGANT	**60 021**	**119 119**	**113 439**	**150 930**	**246 971**	**209 581**	**195 251**	**1 095 314**
Redevance reversée	19 511	26 211	71 159	106 267	85 049	130 859	109 550	548 605
DIFFÉRENCE	**- 40 510**	**- 92 909**	**- 42 280**	**- 44 663**	**- 161 923**	**- 78 722**	**- 85 701**	**- 546 708**
ratio redevance perçue / charges à couvrir	***33 %***	***22 %***	***63 %***	***70 %***	***34 %***	***62 %***	***56 %***	***50 %***
- Loyer payé par le délégataire	9 559	12 000	13 881	20 458	19 927	21 000	15 750	
Solde net pour la collectivité	**- 30 951**	**- 80 909**	**- 28 399**	**- 24 205**	**- 141 996**	**- 57 722**	**- 69 951**	**- 434 134**
Taux de compensation par la collectivité	***52 %***	***68 %***	***25 %***	***16 %***	***57 %***	***28 %***	***36 %***	***40 %***

Source : d'après les comptes administratifs et retraitements CRC.

3.2.5.2- Les conditions de cession de l'abattoir à la SBA

La commune a entamé au début de l'année 2019 des discussions avec la SBA pour examiner l'arrêt du portage public de l'activité d'abattage et les conditions d'une cession de l'équipement industriel.

Dans l'optique d'une cession, la collectivité a saisi en mai 2019 la direction de l'immobilier de l'État pour faire estimer la valeur de l'équipement. Cette dernière a établi un rapport le 25 juin 2019, évaluant l'ensemble de l'équipement (terrain + bâtiment à usage d'abattoir) à 345 000 €.

Au 31 décembre 2018, l'équipement figurait à l'état de l'actif (net) du comptable pour une valeur de 3 M€[27].

Cette estimation apparaissait donc économiquement très défavorable pour la commune au regard des investissements réalisés seulement deux ans auparavant pour près de 1,8 M€ et de la valeur intrinsèque du bâti (1163 m²) et du foncier (4758 m²).

[27] Valorisation du terrain à 12 700 €, des constructions à 3,010 M€, et des autres immobilisations corporelles à 24 700 €).

Lors de la séance du 16 décembre 2019, l'assemblée délibérante a approuvé, par délibération prise à l'unanimité la suppression du service public des abattoirs, le déclassement du domaine public du terrain et de l'équipement, ainsi que la cession de l'ensemble pour un montant de 310 000 €, soir un prix inférieur de 35 000 € à l'estimation des Domaines, justifié par la collectivité comme le niveau permettant de garantir la viabilité économique[28] et de pérenniser ainsi l'activité de l'actuel exploitant.

Interrogé sur l'opération, l'ordonnateur indique que cette solution était un choix rationnel et économiquement raisonnable compte-tenu des charges (frais de fonctionnement, dette, subventions d'équilibre) inhérentes à l'exploitation de ce service public, et au niveau d'occurrence de besoins d'investissements futurs en cas d'évolution de la règlementation sanitaire. Il estime que l'exploitation de cette DSP était extrêmement complexe et qu'il convenait désormais de s'en désengager.

Cette cession économiquement désavantageuse pour la collectivité a permis selon lui, le maintien des emplois de l'abattoir et de l'atelier de découpe, ainsi que la préservation de la filière élevage, dont la centaine d'éleveurs aurait dû parcourir de longues distances pour faire abattre leur bétail.

Enfin, l'ordonnateur souligne que, faute de repreneur, l'outil industriel aurait de toute façon été perdu pour la commune.

À la clôture du budget annexe ont été constatés :

- un résultat net de 514 526,42 €, réintégré au budget principal de la commune de Valserhône ;
- la réintégration du reliquat de la dette au budget principal de Valserhône pour un capital restant dû au 31 décembre 2020 de 751 768,79 €.

À l'issue de l'opération, la cession de l'équipement ne couvre donc pas le capital restant dû, ni les intérêts liés à l'emprunt.

4- LE PROJET DE LA PLAINE D'ARLOD

Le projet vise à transformer en un espace dédié aux sports et aux loisirs un ancien site industriel d'une trentaine d'hectares racheté progressivement depuis 2006 par la commune de Bellegarde-sur-Valserine à la société Péchiney.

Un concours d'architectes a désigné le projet lauréat en juillet 2019. Un marché de maitrise d'œuvre a été notifié en novembre 2019. Les premières opérations de dépollution et de déconstruction, ainsi que des études ont été conduites en 2020 pour un montant de 811 000 €. La construction devrait commencer en janvier 2022. Le projet comporte notamment la construction d'une salle évènementielle de 320 m2 et de plusieurs stades et terrains de sport (huit courts de tennis dont quatre couverts, un club house, deux terrains de rugby dont l'un comportant 1 500 places de gradins, des pistes d'athlétisme[29], etc.)

[28] Déterminée, selon l'ordonnateur, via une étude économique réalisée par un prestataire externe mandatée par la SBA. Sollicitée à plusieurs reprises, la SBA n'a pas souhaité répondre aux questions de la chambre.
[29] Lettre d'information municipale « *Valserhône* » janvier 2021.

Le coût prévisionnel annoncé par la commune[30], est de 19,2 M€ TTC dont 2 M€ d'honoraires de maîtrise d'œuvre. Les recettes prévisionnelles sont constituées des subventions (7 M€), des cessions de terrains (5 M€), du reversement en provenance du FCTVA (3,16 M€) et de l'autofinancement (4 M€).

Les modalités de financement de ce projet appellent plusieurs remarques :

La non inscription dans les engagements « hors bilan » du crédit long terme souscrit auprès de l'Agence France Locale

En raison d'un décalage dans la perception des recettes attendues par rapport à la date de début de travaux prévue pour mi-2020, la commune a lancé, fin 2019, une consultation pour un emprunt destiné à « *couvrir 100 % du besoin de financement TTC*[31] ». Cet emprunt, autorisé par délibération du 10 février 2020 et contracté le 20 février de la même année n'a fait l'objet d'aucune inscription budgétaire au budget primitif 2020, alors même qu'il avait été prévu de le mobiliser partiellement dès mi-2020. Si cet emprunt n'a *in fine* fait l'objet d'aucune mobilisation de fonds au cours de l'année 2020, l'intention de la commune matérialisée par la signature du contrat était bien de procéder à des tirages de fonds dès 2020 (début de phase de mobilisation fixée au 30 avril 2020 et début des travaux initialement prévus mi-2020). Dès lors, cet emprunt aurait dû faire l'objet d'une inscription dans les engagements « hors bilan » dès l'élaboration du budget primitif 2020. Comme tout emprunt souscrit par une collectivité, ce prêt aurait dû être recensé en annexe du compte administratif 2020 afin de rendre compte de la totalité des engagements de la commune en matière d'emprunts.

La commune a inscrit l'emprunt au budget primitif pour 2021.

Le non affermissement du plan de financement

L'ordonnateur a présenté le plan de financement avec la justification d'une partie des subventions attendues (2,337 M€ de la part de la Région et 800 000 € de l'État, au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux) et en précisant le montant des cessions d'emprises foncières (6M€) qui permettront un apport de fonds propres. Pour autant, ce plan de financement demeure peu abouti : le montant de l'emprunt mentionné dans le document est inférieur de près de 6 M€ à l'emprunt réellement contracté et l'ordonnateur ne précise pas à partir de quels fonds propres pourra être soldé cet emprunt dont le remboursement est prévu au plus tard fin 2023.

Au regard des retards subis par l'opération d'aménagement, des décalages inévitables entre la réalisation des travaux et la collecte des recettes associées (subventions et FCTVA), et compte tenu de la fragile assise financière de la collectivité, la chambre s'interroge sur la capacité de cette dernière à rembourser la totalité du capital (19 M€), à l'issue de la phase de consolidation, soit le 20 décembre 2023. La chambre invite donc la collectivité à anticiper dès à présent cette difficulté en lien notamment avec l'Agence France Locale.

L'absence de présentation du caractère pluriannuel de l'investissement

L'article L. 2311-2 du CGCT rend obligatoire la présentation d'une évaluation de la dépense globale entraînée par l'exécution des travaux d'investissement, ainsi qu'une répartition de cette dépense par exercice si la durée des travaux doit excéder une année.

---

[30] Plan de financement de la plaine sportive présenté à l'occasion du DOB 2020, pages 18 à 21.
[31] Rapport d'orientations budgétaires 2020 présenté en conseil municipal du 16 décembre 2019.

La commune a choisi d'inscrire la totalité de la dépense la première année et de reporter d'année en année la part non utilisée jusqu'à la fin de l'opération par le biais des restes à réaliser.

La commune a ainsi présenté, selon les exercices, jusqu'à 11 opérations d'équipement dans son budget principal. Dans le budget primitif 2020, l'opération d'équipement n° 130 libellée « *V-Plaine jeux et loisirs Arlod* » mentionne un besoin de financement de 1,9 M€ pour l'exercice dont 1,8 M€ de propositions nouvelles. Aucune recette de quelque nature que ce soit (subvention, emprunt, immobilisations) n'est mentionnée, en incohérence avec le plan de financement prévisionnel présenté en conseil municipal à l'occasion du débat d'orientations budgétaires.

La présentation par opération, telle qu'elle est effectuée par la commune, ne comporte annuellement que les dépenses prévues au titre de l'exercice concerné, augmentées le cas échéant des restes à réaliser de l'année précédente et non le budget total de l'opération. Ce faisant, le coût total prévisionnel de l'opération n'est pas lisible.

La même observation peut être faite sur l'opération n°104 « *travaux voirie-espaces verts* » qui concerne notamment le contrat de partenariat.

La chambre invite la commune à se conformer aux règles de présentation des opérations d'investissement en inscrivant en dépenses le coût prévisionnel total du projet et en reportant d'année en année la part de crédits non utilisée et ce, jusqu'à la fin de l'opération.

Afin d'éviter une mobilisation excessive de crédits d'investissement, la commune doit limiter l'usage des opérations d'équipement aux projets de moindre envergure et, pour les autres, se doter d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) en AP-CP, permettant de limiter les restes à réaliser tout en planifiant les investissements et en offrant davantage de lisibilité budgétaire.

L'absence d'évaluation préalable des coûts de fonctionnement

L'article L. 1611-9 du CGCT prévoit que, pour toute opération exceptionnelle d'investissement, une étude d'impact sur les dépenses de fonctionnement doit être établie.

Les seuils financiers à partir desquels ces obligations s'appliquent ont été fixés par le décret du 30 juin 2016 (article D. 1611-35 du CGCT) relatif à la définition des seuils d'opérations exceptionnelles d'investissement. Pour les communes et les établissements de coopération intercommunale dont la population est comprise entre 15 000 et 49 999 habitants, le seuil est fixé à 75 % des recettes réelles de fonctionnement, soit 15,8 M€ en 2019 pour la commune de Valserhône. En l'espèce, le projet n'a pas fait l'objet d'une évaluation préalable des coûts de fonctionnement associés. Or, les frais d'entretien et de personnel d'un complexe comportant salles, gradins, stades, terrains, vestiaires, même si ces derniers viennent partiellement en substitution d'autres équipements, doivent être pris en compte dans la soutenabilité globale du projet.

Dans sa réponse, la commune a indiqué qu'une analyse interne venait d'être engagée pour déterminer les dépenses de fonctionnement associées à cet équipement et qu'une information serait faite en conseil municipal fin 2021. La chambre regrette cependant que cette étude intervienne si tardivement alors que, conformément aux obligations de l'article précité, elle aurait dû être réalisée en amont du projet pour s'assurer de sa soutenabilité.

5- LA FIABILITÉ DES COMPTES

5.1- Le cadre budgétaire et comptable, l'organisation de l'activité

5.1.1- La structuration budgétaire de la commune

La préparation et l'exécution budgétaire de la commune nouvelle doivent être analysées à l'aune des évolutions institutionnelles et organisationnelles (fusion, transfert de compétences et cessions d'actifs) qui ont modifié la structure budgétaire de la collectivité au cours de la période sous contrôle.

De 2014 à 2019 inclus, le budget de la collectivité se composait du budget principal et de quatre budgets annexes :

- l'activité de cinéma, a été isolée dans un budget annexe auquel est appliquée l'instruction M14 ;
- conformément à la règlementation[32], le service de distribution d'eau et le service d'assainissement ont fait l'objet d'une comptabilité distincte dans deux budgets annexes sous forme de service public industriel et commercial (SPIC), avec application de l'instruction M4 ;
- enfin, l'activité de l'abattoir relevant également d'un SPIC a été règlementairement isolée dans un budget annexe avec application de l'instruction M49.

Au 1er janvier 2020, le budget de la collectivité ne comportait plus que trois budgets (budget principal, budget annexe cinéma et budget annexe Abattoirs), les budgets eau et assainissement ayant été clôturés au 31 décembre 2019 et transférés à la CCPB au 1er janvier 2020 (voir *infra* pour la reprise des excédents et déficits). Le budget Abattoirs a été clôturé au 31 décembre 2020 en raison de la vente de l'équipement à l'échéance de la délégation de service public.

Au 1er janvier 2021, le budget de la collectivité se compose donc du budget principal et du budget annexe cinéma.

Tableau 8 : Évolution de la structure budgétaire sur la période 2014-2021

Commune	Budget	Nom.	2014	2015	2016	2017	2018
Lancrans	Principal	M14	X	X	X	X	X
	Eau	M4	X	X	X	X	X
	Assainissement	M4	X	X	X	X	X
Châtillon-en-Michaille	Principal	M14	X	X	X	X	X
	Eau	M4	X	X	X	X	X
	Assainissement	M4	X	X	X	X	X
Bellegarde-sur-Valserine	Principal	M14	X	X	X	X	X
	Eau	M4	X	X	X	X	X
	Assainissement	M4	X	X	X	X	X
	Abattoirs	M49	X	X	X	X	X
	Cinéma	M14	X	X	X	X	X

Nouveaux SIRET

Commune	Budget	Nom.	2019	2020	2021
Valserhône (agrégat des 3 communes)	Principal	M14	X	X	X
	Cinéma	M14	X	X	X
	Abattoirs	M49	X	X	Cédé
	Eau	M4	X	Transférée à la CCPB	
	Assainissement	M4	X		

Source : CRC

La création de la commune de Valserhône en 2019 n'a pas entraîné de modification significative dans les poids respectifs du budget principal et du budgets annexes pour la section de fonctionnement. Elle a été sans influence pour la section investissement, l'évolution de la masse budgétaire du budget annexe assainissement en 2019 s'expliquant uniquement

[32] Article L. 2224-6 du code général des collectivités territoriales.

par la valorisation comptable d'un contrat de partenariat signé en 2016 (immobilisations et emprunt).

Sauf mention contraire, l'analyse de la fiabilité et l'analyse financière qui suivent portent donc sur le budget principal de la commune de Bellegarde-sur-Valserine, puis de celle de Valserhône.

Tableau 9 : Poids respectifs des différents budgets avant et après la création de la commune nouvelle

EXERCICE 2018

BELLEGARDE SUR VALSERINE		Section d'investissement				Section de fonctionnement			
Budget	Nomenclatu	Recettes		Dépenses		Recettes		Dépenses	
Principal	M14	7 961 728	73%	6 840 430	77%	19 067 770	85%	19 429 050	88%
Eau	M4	1 385 974	13%	981 705	11%	1 316 886	6%	1 123 819	5%
Assainissement	M4	1 328 157	12%	853 986	10%	1 335 725	6%	1 113 602	5%
Abattoirs	M49	210 286	2%	176 411	2%	275 030	1%	272 025	1%
Cinéma	M14	30 922	0%	16 651	0%	393 928	2%	247 450	1%
	Total	10 917 067	100%	8 869 183	100%	22 389 338	100%	22 185 947	100%

CHATILLON-EN-MICHAILLE		Section d'investissement				Section de fonctionnement			
Budget	Nomenclatu	Recettes		Dépenses		Recettes		Dépenses	
Principal	M14	3 583 252	85%	3 149 657	87%	4 844 600	97%	3 577 575	96%
Eau et assainissem	M4	644 879	15%	463 825	13%	170 912	3%	158 280	4%
	Total	4 228 131	100%	3 613 482	100%	5 015 512	100%	3 735 854	100%

LANCRANS		Section d'investissement				Section de fonctionnement			
Budget	Nomenclatu	Recettes		Dépenses		Recettes		Dépenses	
Principal	M14	1 517 416	97%	521 002	90%	2 145 694	92%	1 365 483	91%
Eau	M4	38 682	2%	41 002	7%	116 345	5%	72 420	5%
Assainissement	M4	16 179	1%	19 889	3%	62 576	3%	62 576	4%
	Total	1 572 276	100%	581 893	100%	2 324 614	100%	1 500 479	100%

AGREGATION DES 3 COMMUNE	Section d'investissement				Section de fonctionnement			
	Recettes		Dépenses		Recettes		Dépenses	
Bellegarde-sur-Valserine	10 917 067	65%	8 869 183	68%	22 389 338	75%	22 185 947	81%
Châtillon-en-Michailles	4 228 131	25%	3 613 482	28%	5 015 512	17%	3 735 854	14%
Lancrans	1 572 276	9%	581 893	4%	2 324 614	8%	1 500 479	5%
Total	16 717 474	100%	13 064 558	100%	29 729 464	100%	27 422 281	100%

EXERCICE 2019

VALSERHÔNE		Section d'investissement				Section de fonctionnement			
Budget	Nomenclatu	Recettes		Dépenses		Recettes		Dépenses	
Principal	M14	8 953 990	64%	12 277 149	66%	25 355 593	87%	24 085 438	87%
Eau	M4	1 848 761	13%	2 378 695	13%	1 844 984	6%	1 550 813	6%
Assainissement	M4	2 811 252	20%	3 680 909	20%	1 398 650	5%	1 362 242	5%
Abattoirs	M49	257 071	2%	142 016	1%	258 046	1%	235 768	1%
Cinéma	M14	20 396	0%	16 270	0%	408 180	1%	544 586	2%
	Total	13 891 470	100%	18 485 039	100%	29 265 453	100%	27 778 847	100%

Source : comptes de gestion 2018 des trois communes et 2019 de Valserhône

5.1.2- L'organisation de la fonction comptable

Le service comptabilité/finances compte cinq agents d'exécution encadré par un responsable. Il est mutualisé avec la CCPB.

La fonction est répartie entre les différents services communaux et le service comptabilité/finances :

- les services communaux ont la charge, en dépense, de la saisie des engagements (pré-saisie et numérisation des bons de commande) et de l'établissement du service fait (vérification de la facture et mention du service fait). En recettes, ils émettent les flux informatiques depuis les applications métiers de facturation qui seront ensuite intégrés pour l'émission des titres de recettes ;
- le service finances fiabilise l'imputation comptable et le montant des engagements et confirme l'accord de la commande. À l'étape de la liquidation, il intègre les factures depuis Chorus, et, après service-fait, procède à la liquidation de la dépense. En recettes, le service intègre les flux en provenance des applications métiers et gère l'intégralité de la chaîne de validation et de transmission au comptable.

Le service assure par ailleurs le suivi patrimonial et de la dette avec le soutien d'un prestataire extérieur.

5.2- La qualité de l'information budgétaire et comptable

5.2.1- Le rapport sur les orientations budgétaires

L'article L. 2312-1 du CGCT impose, dans les communes de 3 500 habitants et plus, la tenue d'un débat en conseil municipal sur un rapport relatif aux orientations budgétaires et aux engagements pluriannuels envisagés, ainsi qu'à la structure et la gestion de la dette. Les conditions de déroulement de ce débat sont fixées par le règlement intérieur de l'assemblée délibérante. Il doit se tenir dans les deux mois précédant l'examen du budget, condition à laquelle la collectivité satisfait. En outre, dans les communes de plus de 10 000 habitants et depuis l'exercice 2016, le rapport d'orientation budgétaire doit comporter « *une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs.* » Il précise en particulier « *l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.* » Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique.

La composition du rapport est fixée à l'article L. 2312-3 du CGCT, ainsi qu'à l'article 13 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 qui ajoute de nouvelles obligations en disposant que, lors du DOB, il est nécessaire que soient présentés les objectifs concernant :

- l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, en comptabilité générale de la section de fonctionnement ;
- l'évolution du besoin de financement annuel calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dette.

Sur le fond, le rapport d'orientations budgétaires (ROB) contient des éléments de contexte utiles, une présentation assez précise des projets d'investissement et de leur financement pour l'exercice concerné. En revanche, il ne fait pas apparaître le détail des engagements pluriannuels envisagés ni les informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette. Il ne comprend pas ou aborde insuffisamment les points obligatoires relatifs aux éléments de rémunération et de temps de travail du personnel. Les budgets annexes ne sont évoqués que succinctement (voir détail en annexe 2).

La chambre invite la commune, qui a complété partiellement le rapport d'orientations budgétaires 2021, à se conformer pleinement aux obligations relatives à la transparence financière dont le débat d'orientations budgétaires constitue l'un des vecteurs essentiels. Elle est notamment appelée à enrichir le contenu du rapport par des éléments chiffrés dans une logique pluriannuelle, ce que l'ordonnateur s'est engagé à faire dès le rapport d'orientations budgétaires pour 2022.

5.2.2- Les états annexés aux documents budgétaires

Les annexes aux documents budgétaires contribuent à la bonne information des élus et des citoyens.

Sur la période 2016-2019, des éléments importants sont absents des comptes administratifs (voir en annexe 3) : absence d'annexe synthétisant les relations financières entre le budget principal et les budgets annexes[33], absence d'annexe sur les décisions en matière de fiscalité[34], les concours en nature, apportés notamment aux associations ne sont pas mentionnés, absence d'information sur les provisions (CA 2017 et CA 2018)[35]. Les informations relatives aux engagements hors bilan[36] se limitent aux garanties d'emprunt alors

[33] C3.5 - Présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes et C3.6 - Identification des flux croisés.
[34] D1 - Décision en matière de taux de contributions directes.
[35] A4 - État des provisions.
[36] Partie B de la maquette budgétaire M14.

qu'il en existe d'autres, de montants importants, notamment dans le cadre du contrat de partenariat.

Concernant les modifications affectant les immobilisations, l'instruction comptable M14 rend obligatoire la production d'annexes aux budgets primitifs et comptes administratifs, relatives à la variation du patrimoine (entrées - annexe A10.1 - et sorties - annexe A10.2 -) ainsi qu'aux cessions (annexe A10.3)[37]. En l'absence de ces informations, il est difficile d'apprécier la situation patrimoniale de la collectivité.

Les annexes A10.1 et A10.2[38] ne sont pas systématiquement complétées par la collectivité alors que des mouvements d'actifs existent (écritures enregistrées au compte 775). Il est relevé une discordance entre les annexes budgétaires[39] et le registre des cessions communiqués par la collectivité, notamment pour les budgets annexes.

Des discordances subsistent également entre l'état de la dette affiché et le solde du compte de gestion.

Enfin, les loyers assujettis à la TVA auraient dû être intégrés dans l'annexe relative à la TVA.

L'absence d'annexe relative aux délégations de service public est également regrettable surtout au regard des enjeux liés à l'exploitation dont a souffert l'abattoir municipal (*cf. infra*).

Loin de résoudre les manquements déjà en cours sur la période 2014-2018, le passage à la commune nouvelle a vu se dégrader la qualité des informations portées dans les annexes du CA 2019, avec des omissions supplémentaires constatées sur les effectifs (emplois fonctionnels), la rémunération des agents non titulaires sur emplois permanents et non permanents, ainsi que sur le contrat de partenariat.

La chambre invite la collectivité à s'assurer de l'exactitude et de l'exhaustivité des informations contenues dans les annexes aux documents budgétaires.

Dans sa réponse, l'ordonnateur s'est engagé, sans mentionner de délai, à mettre en œuvre les actions correctives nécessaires à l'amélioration de la qualité des annexes.

5.2.3- La diffusion et la mise à disposition des documents d'information

L'article L. 2313-1 du CGCT prévoit la mise en ligne de certaines informations budgétaires et financières après approbation par le conseil municipal, des délibérations auxquelles elles se rapportent.

La collectivité publie bien sur son site internet le budget primitif et le compte administratif des budgets principal et annexes ainsi que les délibérations actant de l'organisation d'un débat d'orientations budgétaires accompagné d'une courte synthèse à vocation pédagogique. En revanche, les documents publiés ne sont pas toujours les documents conformes à ceux soumis à l'organe délibérant [40]. Ainsi, le rapport d'orientation budgétaire doit par exemple être publié dans son intégralité et ne pas être limité à une synthèse.

[37] A8 pour les budgets annexes relevant de l'instruction M4.
[38] Ces annexes concernent les variations du patrimoine (entrées et sorties).
[39] A10.2 - Variation du patrimoine (article R. 2313-3 du CGCT) – Sorties et A10.3 - Opérations liées aux cessions
[40] Alinéa 3 de l'article R. 2313-8 du CGCT.

Les rapports d'orientation budgétaire, les budgets primitifs et les comptes administratifs sont transmis aux services préfectoraux mais ne sont pas adressés au président de la CCPB[41] ni mis à disposition des citoyens[42] en mairie centrale et dans les mairies annexes.

Enfin, au cours du contrôle, la collectivité n'a pas toujours été en mesure de produire les documents demandés (justificatifs de restes à réaliser, trajectoire de convergence fiscale, notifications de subventions, justificatifs FCTVA, etc...)

La collectivité doit s'assurer des bonnes conservation et production de l'ensemble des documents liés au cycle budgétaire, afin de garantir la transparence de l'action administrative auprès des élus, des citoyens et des entités de contrôle externes, ce que l'ordonnateur s'est engagé à faire et que la Chambre vérifiera avec attention dans l'avenir.

5.2.4- Le système d'information financier

La commune de Valserhône est dotée d'un système d'information financier hérité de la commune de Bellegarde-sur-Valserine. Les données des logiciels finances des anciennes communes de Châtillon-en-Michaille et de Lancrans ont fait l'objet de reprises dès la création de la commune nouvelle, afin de disposer d'une base concaténée[43] unique. L'éditeur du logiciel a réalisé un re-paramétrage de l'outil afin de l'adapter au nouvel environnement.

La base des tiers contenue dans le logiciel est à mettre à jour. Les données et codifications des services de la commune de Bellegarde-sur-Valserine ont été reversées intégralement dans la base de la commune nouvelle, sans actualisation. À la date du contrôle, la base des tiers comportait 9186 lignes, principalement des tiers de l'ancienne commune de Bellegarde-sur-Valserine sur lesquelles de nombreuses anomalies ont été constatées : 5 116 lignes sans identifications SIREN, sociétés avec des SIREN identiques mais des dénominations différentes, tiers en doublons mais aux modalités d'écritures différentes, absence d'adresse ou adresses différentes pour des tiers identiques, etc.

Par ailleurs, la codification informatique des services n'est plus en adéquation avec l'organigramme actuel de la commune de Valserhône. Des services en doublon ou transférés à la CCPB, comme l'eau et l'assainissement, sont encore présents.

La collectivité n'utilise pas le module suivi analytique des dépenses, se privant ainsi d'un pilotage plus performant des dépenses. Le module stocks n'est pas non plus optimisé.

Le paramétrage de l'outil mériterait d'être approfondi afin de contribuer à un pilotage plus fin de la fonction financière au moment où le service connaît une activité croissante suite à la mutualisation de services avec la CCPB et la création de la commune nouvelle.

La chambre invite donc la collectivité à optimiser l'utilisation de son logiciel finances en purgeant sa base des tiers des doublons et comptes inactifs, en instituant un référentiel de création de comptes-tiers afin d'en harmoniser le nommage et en fiabilisant les droits d'accès au logiciel par une revue et mise à jour régulière de ces derniers.

5.3- La fiabilité des comptes

En préalable à l'analyse financière, il convient de s'assurer que les comptes de la commune sont fiables et donc exploitables.

---

[41] Article L. 2312-1 Modifié par Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 - art. 107 et circulaire ELISE N° 15-029621-D.
[42] Article L. 2313-1 du CGCT.
[43] En langage informatique, la concaténation consiste en la juxtaposition de données pour en créer de nouvelles.

La fiabilité des comptes de la collectivité a été examinée au regard des dispositions législatives et réglementaires du CGCT, des prescriptions de l'instruction budgétaire et comptable M14 et du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, rappelant notamment les principes de régularité, sincérité et image fidèle. Ces principes sont repris dans la charte nationale relative à la fiabilité des comptes locaux signée le 21 mars 2014 par l'État, la Cour des comptes et les associations d'élus locaux.

5.3.1- Connaissance et suivi du patrimoine

5.3.1.1- La gestion de l'actif

- **La tenue de l'inventaire**

Conformément à l'instruction M14, l'inventaire comptable tenu par l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable doivent être en concordance, ce qui permet de s'assurer de la fiabilité de l'information relative au patrimoine de la collectivité ainsi que de sa valorisation.

Des différences importantes existent entre ces deux documents et, à la date du contrôle, faisaient l'objet d'une vérification et d'une reprise manuelle par la collectivité.

Dans leurs réponses, le directeur départemental des finances publiques et l'ordonnateur n'apportent pas d'explications convaincantes mais se sont engagés à porter un effort conséquent sur le rapprochement de l'état de l'actif tenu par le comptable avec l'inventaire de la collectivité.

Tableau 10 : Comparatif état de l'actif et inventaire comptable pour l'exercice 2019 et 2020

	État de l'actif VNC au	VNC à l'inventaire	Écart
31/12/2019	194 158 213,4 actif 2019	175 902 678,01 inventaire 2019	18 255 535,39
31/12/2020	245 414 666,5 actif 2020	183 989 495,07 inventaire 2020	61 425 171,43

Source : état de l'actif du comptable et inventaire de la collectivité

- **Le suivi des actifs dans le système d'information financier**

L'audit du logiciel financier a permis de mettre en évidence des risques lors de la création d'un bien immobilisé. La double possibilité de saisie d'un actif peut induire qu'un numéro de fiche d'immobilisation créée par l'application ne corresponde pas au numéro d'inventaire précisé à l'actif, complexifiant ensuite la traçabilité des biens.

Sur la base d'une sélection de fiches d'inventaires présentant des montants financiers significatifs ou marquées par une certaine ancienneté, le service des finances n'a pas toujours été en mesure de présenter des pièces justificatives à l'appui des inscriptions comptables.

Par ailleurs, des difficultés d'identification d'actif ont été relevées : lors de cession d'actifs, le comptable n'est souvent pas en mesure, lors de l'encaissement du prix de vente, d'identifier rapidement sur quoi porte la cession et bien entendu de faire varier en conséquence le compte d'actif correspondant faute d'avoir pu identifier au sein de l'inventaire l'immobilisation cédée. Les produits de cessions restent plusieurs semaines au sein du compte d'attente 4718. Au 24 février 2021, ce compte présentait un solde créditeur d'un montant de 2,2 M€.

La chambre recommande donc à la commune de mettre en place les procédures nécessaires pour assurer un apurement régulier des comptes d'attente et fiabiliser l'inventaire du patrimoine.

5.3.1.2- *L'amortissement*

Conformément au principe comptable de prudence, l'amortissement d'une immobilisation a pour objet de constater, à chaque exercice, la perte de valeur due à son utilisation ou à sa vétusté. Il est obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants, conformément à l'article L. 2321-2 du CGCT.

La commune de Lancrans (1 080 habitants), dont le patrimoine est dorénavant intégré à celui de la commune nouvelle, ne pratiquait pas l'amortissement comptable avant 2019.

Les amortissements ont été reconstitués manuellement lors de la fusion.

La commune de Valserhône pratique un mode d'amortissement linéaire en se basant sur les durées fixées par une délibération prise par le conseil municipal de Bellegarde-sur-Valserine, antérieurement à la fusion des communes (délibération du 22 novembre 1996). Ces durées sont conformes au référentiel de l'instruction M14 pour le budget principal et sont globalement appliquées aux immobilisations récentes enregistrées dans l'inventaire. Pour autant, il apparaît nécessaire de mettre à jour la délibération relative aux amortissements puisque les trois communes historiques avaient des pratiques distinctes en ce domaine qu'il convient désormais d'harmoniser.

La collectivité est également invitée à fiabiliser certaines valorisations. En effet, quelques biens figurant à l'actif sont obsolètes ou incorrectement valorisés

Dans sa réponse, l'ordonnateur s'est engagé, sans mentionner de délai, à actualiser la délibération relative aux amortissements.

5.3.2- Le suivi de l'endettement

Durant la période sous revue, des écarts récurrents sont constatés entre le montant de la dette présentée par l'ordonnateur, en annexe des comptes administratifs, et les encours de dette enregistrés au compte de gestion tenu par le comptable.

Tableau 11 : État de la dette de l'ordonnateur (CA) et du comptable (CG)

	Compte Administratif (annexes État A2.2)				Compte de Gestion	CA vs CG
	c/1641 Emprunts en euros	c/16441 Emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie	c/1675 Dettes pour METP et PPP	**total c/16**	**Solde du compte 16**	Écarts
Encours au 31/12/2014	10 418 977,16	2 770 000,00	0,00	**13 200 585,16**	**13 587 927,81**	- 387 342
Encours au 31/12/2015	10 310 062,98	2 720 000,00	0,00	**13 038 768,98**	**13 409 350,11**	- 370 581
Encours au 31/12/2016	11 407 664,72	2 560 000,00	0,00	**13 973 468,72**	**14 308 331,70**	- 334 862
Encours au 31/12/2017	12 671 672,12	2 240 000,00	0,00	**14 914 574,12**	**15 463 614,08**	- 549 039
Encours au 31/12/2018	15 303 366,93	1 960 000,00	0,00	**17 263 366,93**	**17 570 457,68**	- 307 090
Encours au 31/12/2019	21 724 354,88	1 680 000,00	0,00	**23 404 354,88**	**23 786 040,24**	- 381 685
Encours au 31/12/2020	18 180 366,53	1 460 000,00	2 028 220,2	**21 668 586,74**	**32 120 204,99**	- 10 451 618

Source : retraitements CRC à partir des comptes administratifs et des comptes de gestion

Ces écarts, sont imputables à un décalage de prise en compte des conséquences budgétaires et comptables des transferts des compétences eau et assainissement vers la communauté de communes et ce, en raison notamment du transfert très récent (1er janvier 2021) de la commune de Valserhône au sein du service de gestion comptable
En réponse à la communication administrative adressée au directeur départemental des

finances publiques de l'Ain, le comptable public a fourni à la chambre le détail des écritures de régularisations opérées depuis la fin du contrôle. Ainsi l'écart de 10 451 618 € constaté à fin 2020 a bien été régularisé, le comptable s'étant substitué à la commune pour procéder à la passation des écritures manquantes.

5.3.3- Les travaux en régie

La valorisation des travaux en régie permet de restituer à la section de fonctionnement le montant des charges qu'elle a supportées au cours de l'année pour des travaux effectués par les agents communaux et ayant le caractère de travaux d'investissement.

La commune de Valserhône ne procède pas à la valorisation des réalisations de ses équipes (aucun mouvement constaté au compte 722, ni de valorisation au compte 21, ni de valorisation dans l'inventaire, ni de valorisation dans les annexes budgétaires dédiées). La collectivité justifie cette pratique par un ratio peu favorable entre la charge de travail induite pour le traitement comptable et les retours financiers attendus. Pourtant, la collectivité dispose de tous les éléments nécessaires à leur valorisation : les chefs d'équipe des services techniques tiennent des décomptes horaires des travaux effectués ainsi qu'un suivi financier des dépenses engagées pour l'acquisition de fournitures. De plus, un coût horaire du temps de travail des agents a été déterminé par délibération. Une fois l'organisation de la commune nouvelle stabilisée, la collectivité pourrait utilement s'attacher à valoriser ses travaux en régie afin d'accroître ses recettes issues du FCTVA mais aussi enrichir son patrimoine via la création d'immobilisations.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué vouloir engager une valorisation des travaux en régie, sans toutefois mentionner de délai de mise en œuvre.

5.4- L'indépendance des exercices et la formation des résultats

5.4.1- La qualité de l'engagement comptable

L'article L. 2342-2 du CGCT dispose que le maire tient la comptabilité de l'engagement des dépenses. Le recensement de tous les engagements pris par la collectivité, avant même qu'ils ne soient payés, permet de donner une image fidèle de ses comptes et de connaître à tout moment la consommation des crédits en dépenses et en recettes, afin de garantir le respect des ouvertures budgétaires approuvées par l'assemblée délibérante. Par ailleurs, l'engagement comptable doit précéder l'engagement juridique[44] pour s'assurer de la disponibilité des crédits destinés à honorer une créance. De la qualité de la comptabilité d'engagement dépendront en fin d'exercice la fiabilité du montant des rattachements de charges et de produits et l'exactitude de l'état détaillé des restes à réaliser ou des dépenses engagées mais non mandatées.

La collectivité a largement dématérialisé sa chaîne comptable, ce qui devrait pour l'avenir, contribuer à faciliter le processus d'engagement[45] en le fluidifiant. De plus, les agents de la collectivité ont, en interne, fait l'objet fin 2020 d'une sensibilisation à la nécessité de systématiser les engagements comptables.

---

[44] Article 1 de l'arrêté du 26 avril 1996 relatif à la comptabilité de l'engagement des dépenses des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics pris pour l'application des articles L. 2342-2, L. 3341-1 et L. 4341-1 du code général des collectivités territoriales

[45] L'engagement comptable de la collectivité prend en compte : le n° bon de commande ou le n° d'ordre de service ou codification propre à la collectivité et un numéro unique d'engagement, l'accord de l'élu thématique référent pour l'approbation du bon de commande, et l'accord de l'adjoint aux finances pour l'accord de l'inscription de la dépense au budget.

Moins de la moitié des charges à caractère général (chapitre 011) fait l'objet d'un engagement préalable, que ce soit en nombre de mandats ou en volume financier. En investissement en revanche, les taux d'engagements sont très satisfaisants et témoignent d'une bonne anticipation des dépenses à engager.

La collectivité est encouragée à simplifier son processus d'engagement de la dépense en dématérialisant l'intégralité de la chaîne d'engagement (notamment les visas d'approbation).

Sans s'engager sur des délais, l'ordonnateur a, dans sa réponse, indiqué vouloir s'engager dans une démarche de réorganisation permettant d'améliorer le processus d'engagement comptable.

Tableau 12 : Taux d'engagement des dépenses, par année et par chapitres significatifs

		Fonctionnement			Inv[1]
		011 CHARGES A CARACTERES GENERAL	65 AUTRES CHARGES DE GESTION COURANTE	66 CHARGES FINANCIERES	21 OPERATIONS D'EQUIPEMENT
2014	Nombre de mandats	45%	6%	0%	76%
	Volume en k€	43%	17%	0%	65%
2015	Nombre de mandats	40%	4%	0%	82%
	Volume en k€	40%	13%	0%	85%
2016	Nombre de mandats	44%	3%	0%	82%
	Volume en k€	38%	0%	0%	82%
2017	Nombre de mandats	45%	1%	0%	72%
	Volume en k€	47%	0%	0%	69%
2018	Nombre de mandats	40%	2%	0%	77%
	Volume en k€	41%	0%	0%	84%
2019	Nombre de mandats	37%	5%	0%	77%
	Volume en k€	34%	1%	0%	84%
2020	Nombre de mandats	39%	9%	0%	86%
	Volume en k€	47%	8%	0%	83%

Source : retraitement CRC, d'après les grands livres de la collectivité

5.4.2- Les délais de paiement

L'article R. 2192-10 du code de la commande publique et le décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 précisent que le délai global de paiement (collectivité + comptable public) ne peut excéder 30 jours. Le délai « *court à compter de la date de réception de la demande de paiement par le pouvoir adjudicateur ou, si le marché le prévoit, par le maître d'œuvre ou toute autre personne habilitée à cet effet.* »[46].

La maîtrise des délais permet de ne pas pénaliser les fournisseurs de la collectivité, limiter le montant des intérêts moratoires qui doivent obligatoirement être versés en cas de retard et enfin, favoriser le respect du principe de l'indépendance des exercices.

La chambre a pu vérifier qu'entre 70 % et 85 % des dépenses sont mandatées, selon les exercices, dans un délai de 20 jours ou moins. Malgré tout, certains mandats sont réglés dans des délais excessifs (plus de 120 jours) en raison d'une certification tardive du service fait, ou même d'un délai excessif avant liquidation de la dépense (parfois plus de 30 jours après constatation du service fait). La dématérialisation de la chaîne comptable évoquée *supra* devrait contribuer à systématiser le mandatement rapide des dépenses. À terme, après mise en place de procédures de contrôle interne (cf. *infra*) et amélioration de la qualité comptable, le développement du contrôle allégé en partenariat avec le comptable public[47] pour certains

[46] Article R. 2192-16 du code de la commande publique.

[47] Le contrôle allégé en partenariat (CAP) repose sur une convention conclue entre la collectivité et le comptable public permettant de dispenser le comptable public de certaines opérations de contrôle a priori en contrepartie de la garantie d'un bon niveau de contrôle en interne et d'une bonne qualité comptable. Ce dispositif peut s'avérer utile pour la collectivité comme levier pour mettre en place un contrôle interne, fluidifier la chaîne comptable et *in fine*, réduire les délais globaux de paiement.

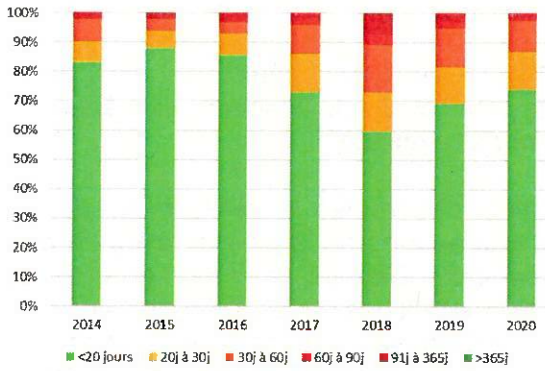
types de dépenses pourrait également contribuer à réduire le temps de prise en charge des mandats.

Tableau 13 : Délai moyen de mandatement
(délai entre date de réception de la facture et date du mandat)

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
13 j	14 j	15 j	20 j	31 j	22 j	18 j

Source : retraitement CRC, à partir du grand livre

Graphique 1 : Répartition des mandats selon les délais de mandatement par année
(délai entre date de réception de la facture et date du mandat)



Source : retraitement CRC, à partir du grand livre

5.4.3- Les rattachements, les restes à réaliser et les taux d'exécution

5.4.3.1- Les rattachements

Les charges de fonctionnement correspondant à des services faits et les produits de fonctionnement correspondant à des droits acquis qui n'ont pas pu être comptabilisés durant l'exercice concerné doivent, par principe, être rattachés à celui-ci, en application du principe d'indépendance des exercices. La procédure des rattachements influence directement l'exhaustivité du résultat.

La collectivité procède au rattachement des charges et des produits de fonctionnement. Les écritures passées par la collectivité au titre des rattachements de charges et de produits sont régulières et n'appellent pas d'observation.

Pour autant, la chambre relève que la collectivité ne procède pas au rattachement de la totalité des charges imputables à l'exercice *faute d'avoir procédé aux engagements préalables* afférents. Seules les charges ayant fait l'objet d'un engagement comptable sont en mesure d'être recensées annuellement.

Tableau 14 : Taux des rattachements en dépenses et en recettes réelles de fonctionnement – pour le BP

Rattachements - fonctionnement	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dépenses	0,7 %	0,5 %	0,7 %	1,0 %	0,0 %	1,2 %	2,3 %
Recettes	7 %	6 %	7 %	7 %	0 %	8 %	10 %

Source : CRC d'après les comptes administratifs

Les taux de rattachement des charges pourraient donc être améliorés via une fiabilisation des engagements, afin de garantir l'indépendance des exercices.

Dans sa réponse, l'ordonnateur s'est engagé à procéder à l'avenir, au rattachement de la totalité de ses charges et produits.

5.4.3.2- Les restes à réaliser

Les restes à réaliser correspondent aux dépenses et recettes de la section d'investissement qui n'ont pu être réalisées avant la date de clôture de l'exercice. Ils comprennent :

- les dépenses engagées non mandatées, telles qu'elles ressortent de la comptabilité des engagements ;
- les recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. Il ne s'agit donc pas de prévisions budgétaires mais bien de recettes qui doivent être justifiées par un document écrit.

En vertu de l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales, les restes à réaliser sont pris en compte pour calculer le besoin ou l'excédent de financement de la section d'investissement à la clôture de l'exercice.

Le montant et la proportion des restes à réaliser en dépenses et en recettes sont particulièrement fluctuants tout au long de la période avec un pic en 2020, lié au retard des projets, induit par la crise sanitaire. De plus, la gestion en « *opérations d'investissement* » et non en AP / CP augmente le montant des restes à réaliser, en ce qu'elle contraint la commune à inscrire budgétairement la totalité des dépenses et recettes prévues sur toute la durée de l'opération, puis à reporter sur les exercices suivants les crédits n'ayant pas fait l'objet d'une réalisation.

Tableau 15 : Restes à réaliser en dépenses

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RAR Dépenses d'équipement (c/20,21,23,27,13,10)	243 721	575 186	1 357 348	1 128 267	1 701 057	1 692 265	2 935 072
Total dépenses réelles d'équip[t] (mandats émis)	5 419 126	3 870 074	6 042 266	7 527 572	6 239 183	12 194 249	7 400 709
Rapport RAR / Dépenses réelles d'équipement	4 %	15 %	22 %	15 %	27 %	14 %	40 %

Source : comptes administratifs, budget principal et annexes

Tableau 16 : Restes à réaliser en recettes

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RAR Recettes d'équipement	3 170 791	2 968 667	3 001 076	3 645 659	4 216 375	4 374 105	6 823 153
Total recettes réelles d'équip[t] (titres émis)	3 450 179	2 665 925	3 798 468	4 837 912	5 604 455	6 376 754	5 017 123
Rapport RAR / Recettes réelles d'équipement	**92 %**	**111 %**	**79 %**	**75 %**	**75 %**	**69 %**	**136 %**

Source : comptes administratifs, budget principal et annexes

Pour 2020, le montant des restes à réaliser déclarés au titre des recettes est élevé en montant (6,8 M€) et en proportion (136 %) des recettes réelles d'équipement. Ce montant n'est pas sincère. En effet, les montants de produits de cession attendues sont erronés en raison de l'existence de nombreuses recettes non apurées. Ainsi, l'examen du solde au 31 décembre 2020 du compte d'attente 4718 « *autres recettes à classer* » tenu par la trésorerie fait apparaître :

- 11 produits de cessions encaissés sans que la cession n'ait, au préalable, fait l'objet d'un engagement en recettes par la collectivité à l'occasion de la signature du compromis de vente ;

- 19 cessions déjà réalisées depuis plusieurs mois, pour un montant total de 1 858 032,45 € mais dont l'encaissement n'était pas connu des services financiers qui les comptabilisait donc au titre des « restes à réaliser ».

Les restes à réaliser 2019 sont donc artificiellement majorés du montant de ces cessions qui ne sont plus « attendues » mais bien réalisées et aurait dû figurer parmi les recettes exécutées. Ceci a également un impact sur les taux d'exécution hors restes à réaliser lesquels, pour 2019, sont plus faibles que ce qu'ils auraient dû être.

Tableau 17 : Situation du c/4718

	Balance d'entrée		Opérations non-budgétaires		Totaux		Soldes	
Année	Débit	Crédit	Débit	Crédit	Débit	Crédit	Débit	Crédit
2014		504 693,42	982 519,14	2 644 411,50		3 149 104,92		**2 166 585,78**
2015		2 166 585,78	3 175 698,50	1 365 850,18	3 175 698,50	3 532 435,96		**356 737,46**
2016		356 737,46	2 388 035,57	2 457 386,10	2 388 035,57	2 814 123,56		**426 087,99**
2017		426 087,99	2 253 733,48	2 707 539,34	2 253 733,48	3 133 627,33		**879 893,85**
2018		879 893,85	3 687 722,40	3 722 236,69	3 687 722,40	4 602 130,54		**914 408,14**
2019	Nouveau budget		3 357 442,53	4 473 903,70	3 357 442,53	4 473 903,70		1 116 461,17
2020		1 116 461,17	196 628,04	1 300 711,75	196 628,04	2 417 172,92		**2 220 544,88**

Source : balance des comptes, comptes de gestion du budget principal

La collectivité doit fiabiliser les restes à réaliser, particulièrement en recettes et améliorer les échanges d'informations entre services afin de s'assurer notamment de la connaissance partagée des recettes d'investissement attendues (subventions et cessions).

5.4.3.3- Les taux d'exécution budgétaires

Le taux d'exécution budgétaire, qui traduit le rapport établi entre le montant des crédits ouverts à l'occasion du vote du budget et le montant des crédits effectivement consommés durant l'exercice considéré (y compris par rattachements à l'exercice), permet d'apprécier la qualité de la prévision budgétaire et d'identifier d'éventuelles situations d'insincérité.

Les taux d'exécution de la section de fonctionnement sont bons en dépenses (entre 94 et 96 %), ce qui dénote une bonne maîtrise infra-annuelle du budget. En recettes, ils sont structurellement élevés en raison de la variabilité de la contribution financière genevoise (CFG) dont le montant, important en proportion des recettes de fonctionnement (entre 10 % et 16 % de celles-ci selon les années), est fluctuant d'une année à l'autre (+ 360 000 € entre 2019 et 2020 par exemple). Connu tardivement, il peut expliquer la prudence de la collectivité dans sa prévision des recettes de fonctionnement.

En section d'investissement, les taux de réalisation (sans les restes à réaliser) sont très fluctuants en dépenses (de 93 % en début de période à 59 % en fin de période) et stables mais faibles en recettes : 40 % en 2020. Les taux d'exécution des dépenses se situent à un niveau satisfaisant depuis la création de la commune nouvelle : 85 % en 2019 et 83 % en 2020. Les taux d'exécution (avec les restes à réaliser) sont insuffisants en recettes. Cette situation s'explique notamment par des carences dans l'appel du solde des subventions notifiées[48] et dans le suivi des cessions (cf. *supra*).

[48] La collectivité n'a pas été en mesure de communiquer les notifications de subventions attendues, ni un état de suivi de demande de solde des subventions. L'état des restes à réaliser ne comporte aucun détail des soldes de subventions attendues.

La chambre invite la collectivité à améliorer la prévision et le suivi de l'exécution budgétaire et, plus particulièrement, à fiabiliser la prévision de ses recettes d'investissement, notamment par le suivi des subventions attendues et des cessions prévues, en lien avec les services opérationnels concernés.

Tableau 18 : Taux d'exécution en dépenses et en recettes – sections de fonctionnement et d'investissement – période 2014 à 2020 – budget principal

	Commune de Bellegarde					Commune de Valserhône	
Taux d'exécution	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dépenses réelles de fonctionnement – avec rattachement	96 %	94 %	95 %	96 %	96 %	95 %	94 %
Recettes réelles de fonctionnement – avec rattachement	106 %	114 %	101 %	102 %	103 %	107 %	103 %
Dépenses réelles d'équipement (hors RAR)	93 %	77 %	64 %	78 %	60 %	74 %	59 %
Dépenses réelles d'équipement (RAR compris)	97 %	89 %	78 %	90 %	77 %	85 %	83 %
Recettes réelles d'équipement (hors RAR)	44 %	38 %	50 %	55 %	48 %	53 %	40 %
Recettes réelles d'équipement (RAR compris)	85 %	81 %	90 %	97 %	84 %	89 %	94 %

Source : CRC d'après les comptes administratifs

La mauvaise qualité de l'engagement comptable nuit à la sincérité budgétaire et à la qualité de l'information délivrée aux élus et aux citoyens. La chambre recommande donc à la commune de fiabiliser sans délai la tenue de sa comptabilité d'engagement, en recettes et en dépenses. Ceci permettra de faciliter la détermination des dépenses de fonctionnement devant faire l'objet d'un rattachement et, *in fine,* de fiabiliser les taux d'exécution budgétaire.

5.4.4- La reprise des résultats lors de la création de la commune nouvelle

La reprise des résultats 2018 des comptes des trois communes de Lancrans, Châtillon-en-Michaille et Bellegarde-sur-Valserine dans le budget 2019 de Valserhône a été réalisée conformément aux règles comptables, avec une forte implication du comptable public et n'appelle pas d'observation particulière.

5.4.5- La connaissance et le suivi des risques

5.4.5.1- Les provisions

Le provisionnement est l'une des applications du principe de prudence. Ainsi, conformément aux articles L. 2321-2-29° et R. 2321-2 du CGCT, les collectivités doivent obligatoirement constituer une provision par délibération du conseil municipal dans les cas suivants :

- dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la collectivité en fonction du risque financier encouru ;
- dès l'ouverture d'une procédure collective prévue au livre VI du code de commerce, au titre des garanties d'emprunts, prêts et créances, avances de trésorerie et participations en capital accordés par la commune à l'organisme faisant objet de la procédure collective ;
- lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public.

De plus, la possibilité d'un provisionnement volontaire est prévue par le CGCT et prescrite par le comité de fiabilité des comptes locaux[49] qui préconise qu'une provision soit constituée dès que « *la réalisation du risque ou de la charge est incertaine, mais probable (...) [et que]*

[49] Guide comptable et budgétaire des provisions pour risques et charges 2005, Comité de fiabilité des comptes locaux.

l'échéance de la sortie de ressources ou le montant ne sont pas connus précisément, mais sont néanmoins évaluables avec une approximation suffisante ».

Au cours de la période sous revue, la commune a procédé à l'ouverture de crédits budgétaires et à l'exécution sur le seul exercice 2015 de deux provisions à hauteur de 100 000 € pour un contentieux avec un promoteur. Les écritures ont été passées au chapitre 68 dans le cadre des règles de droit commun des provisions semi-budgétaires.

Si les contentieux sont rares, les aléas financiers ne sont pas inexistants et ne dispensaient pas la collectivité de constituer des provisions pour les couvrir. L'examen des contentieux soldés et en cours a montré qu'au moins deux contentieux auraient dû faire l'objet de provisions.

Enfin, l'analyse des montants des créances irrécouvrables admises en non-valeur montre qu'un provisionnement aurait pu se justifier sur le budget principal et les budgets annexes eau et assainissement qui enregistrent systématiquement des admissions en non-valeur de plusieurs milliers d'euros.

Tableau 19 : Admissions en non-valeur et créances éteintes par exercice et par budget

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Budget principal	**1 239**	**7 725**	**11 545**	**6 944**	**9 308**	**0**
Compte 6541 – Créances admises en non-valeur	1 239	7 157	9 921	6 944	8 523	0
Compte 6542 – Créances éteintes		567	1 624		785	0
Budgets annexes	**6 576**	**5 729**	**20 686**	**11 601**	**13 001**	**0**
ABATTOIRS		***938***	***5 819***			***0***
Compte 6541 – Créances admises en non-valeur		938	5 746			0
Compte 6542 – Créances éteintes			73			0
ASSAINISSEMENT	***2 480***	***2 140***	***5 439***	***4 743***	***5 741***	
Compte 6541 – Créances admises en non-valeur	2 480	2 140	4 708	4 743	5 741	
Compte 6542 – Créances éteintes			731			
EAU	***4 096***	***2 651***	***9 428***	***6 858***	***7 260***	
Compte 6541 – Créances admises en non-valeur	4 096	2 651	6 057	6 858	7 260	
Compte 6542 – Créances éteintes			3 371			
Total général	**7 815**	**13 454**	**32 232**	**18 545**	**22 310**	

Source : comptes administratifs

La chambre invite la collectivité à estimer systématiquement les enjeux des contentieux auxquels elle est partie et ce, dès leur ouverture, afin de réaliser la provision qui en découle. Elle rappelle également à la collectivité que la constitution de provisions pour créances douteuses constitue une dépense obligatoire au vu de la réglementation[50].

5.4.5.2- Le contrôle des régies

Au jour du contrôle, la commune comptait 15 régies, dont certaines héritées des communes historiques et recréées par délibération du 6 janvier 2019 lors de la fusion des communes.

Conformément à l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales, l'obligation de surveillance des régies est partagée entre le comptable et l'ordonnateur au moyen de contrôles administratif et comptable sur place et sur pièces.

La chambre constate l'absence de dispositif de contrôle interne au sein de la commune. L'ordonnateur de la commune n'assure aucun contrôle matérialisé de ses régies alors même que des dysfonctionnements sont connus (perte de tickets de transport urbain dans l'une des sous régies de la régie transport ou encore importants retards de paiement de titres émis.

[50] Pour l'application du 29° de l'article L. 2321-2, une provision doit être constituée par délibération de l'assemblée délibérante lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public.

Il est également relevé que, dans le cadre de la régie d'avance du secrétariat général dont l'acte constitutif prévoit explicitement la prise en charge des infractions au code de la route, la collectivité a payé à 17 reprises les amendes pour infraction au code de la route des utilisateurs des véhicules de service. La chambre rappelle que depuis le 1er janvier 2017[51], l'employeur a l'obligation de dénoncer le conducteur ayant commis une infraction routière verbalisée et n'est donc pas fondé à s'y substituer en faisant supporter par la collectivité les frais liés à ces infractions.

La commune doit impérativement cesser la prise en charge des infractions routières en lieu et place des conducteurs, ce que l'ordonnateur s'est engagé à faire en informant la chambre de son intention de modifier l'acte constitutif de la régie d'avance du secrétariat général, sans toutefois préciser de délai de mise en œuvre.

La chambre invite par ailleurs la commune à vérifier le contenu réglementaire des actes constitutifs de ses régies et, plus globalement, à déterminer et mettre en œuvre les moyens adaptés pour superviser le fonctionnement des régies sans se reposer sur le seul contrôle externe assuré par le comptable public[52].

5.4.5.3- Les garanties d'emprunt

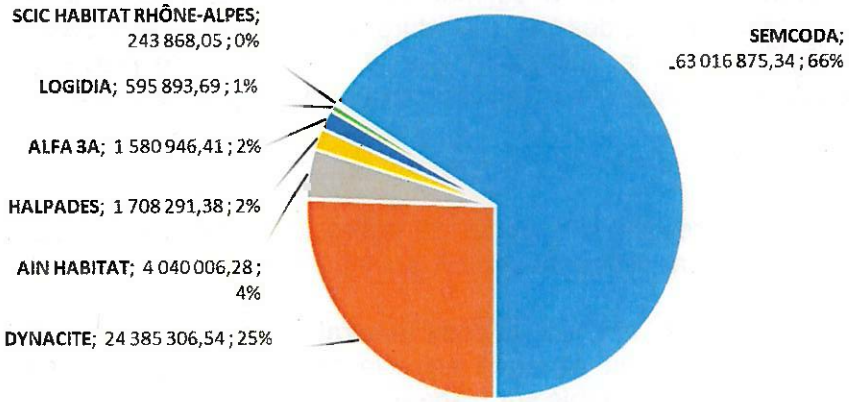
La commune accorde des garanties d'emprunts au profit des bailleurs sociaux. Au 31 décembre 2020, cela concernait 143 emprunts pour 95,971 M€ de capital restant dû.

Tableau 20 : Nombre et valeur nominale des garanties d'emprunt accordées annuellement sur la période 2014-2020

Exercice budgétaire	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Valeur nominale totale garantie	1 139 400 €	5 777 023 €	25 149 980 €	29 008 545 €	4 408 790 €	346 000 €	0 €
Nb nouveaux emprunts garantis dans l'année	1	13	18	50	7	4	0

Source : d'après l'annexe du compte administratif

Graphique 2 : Capital restant dû au 31décembre 2019 des emprunts garantis par bénéficiaire



Source : d'après l'annexe du compte administratif 2019

Si les articles L. 4253-2, L. 3231-4-4 et L. 2252-2 du CGCT excluent la prise en compte de ces garanties dans le calcul des ratios budgétaires, il n'en demeure pas moins que la collectivité se doit de connaître et de maîtriser les principaux risques portés par les organismes dans

[51] Article 34 de la loi 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle et article L. 121-6 du code de la route.
[52] Le contrôle des régies est inscrit au plan de contrôle hiérarchisé de la dépense du comptable.

lesquels elle a pris un engagement financier. Or la commune n'assure aucun contrôle sur ces prêts garantis alors même que certains bailleurs ont pu récemment rencontrer des difficultés économiques parfois importantes. Elle n'exige pas les comptes certifiés des bailleurs, et par conséquent, n'en assure pas la transmission pourtant obligatoire[53] aux services du Trésor public et aux services préfectoraux.

En l'absence d'un véritable dispositif interne de prévention des risques liés à ces opérations, la collectivité est encouragée à associer largement les opérateurs externes spécialisés dans le logement social tels que l'Agence nationale de contrôle du logement social et les services de l'État en charge de la délivrance des agréments et de la vérification de la solvabilité des organismes[54], ceci afin de mieux apprécier l'exposition aux risques.

Dans sa réponse, l'ordonnateur s'est engagé à faire preuve de prudence pour l'avenir et à transmettre aux services concernés les comptes certifiés qu'elle aura exigé des bailleurs sociaux.

5.4.5.4- Maîtrise des risques et pratique de contrôle interne

Interrogée sur l'existence d'une cartographie des risques et sur les moyens éventuellement mis en œuvre dans le cadre de leur prévention, la collectivité n'a, sur un plan financier, identifié que les garanties d'emprunt. Le contrôle sur place et sur pièces a permis d'identifier d'autres pratiques opérées par la collectivité qui pourraient constituer des « zones de risques » que la collectivité pourrait intégrer dans un processus plus large de contrôle interne qui n'existe pas aujourd'hui.

Ainsi, il a été constaté que certains processus sont insuffisamment sécurisés :

- les droits d'accès sur le logiciel Civil net finances sont sources de risques potentiels importants :
  - le directeur financier dispose d'un profil d'administrateur sur Civil net Finances lui permettant de gérer les droits d'accès aux agents composant sa direction, de créer des tiers sans double contrôle ;
  - les agents des finances n'ont pas d'accès restreints à l'outil et se connectent avec un même profil, indifféremment, aux différents budgets (Valserhône, CCPB, budgets annexes), ce qui peut être source d'erreurs de liquidation entre les budgets des différentes collectivités ;
  - des personnes non membres de la direction des finances disposent également des droits administrateurs ;
  - une personne étrangère à la collectivité (salarié de l'éditeur CIRIL) dispose de droits administrateurs sur Civil Finances non limités dans le temps sans traçabilité possible de ses actions par la DSI ;
- il n'existe pas de contrôle des dépenses liées à l'usage des badges autoroutiers et des dépenses de carburant. Seule une vérification de l'immatriculation du véhicule est externalisée auprès du responsable de la station essence référencée par la commune. En l'absence de carnets de bord, la collectivité n'est pas en mesure de vérifier la cohérence de la volumétrie consommée avec les kilomètres parcourus par le véhicule et se contente de la copie du cahier-journal tenu par le pompiste, à l'appui de la facture de carburant. Des « *double-pleins*[55] » ont été constatés ;

[53] Article L. 2313-1-1 du CGCT.
[54] Le décret du 11 mars 2020 confie aux préfets de région ou de département la délivrance des agréments en matière de logement social, après avis du ou des comités régionaux de l'habitat compétents, si l'organisme dispose d'un champ d'action plus large qu'une région.
[55] « Double pleins » = deux pleins concomitants effectués par la même personne au moyen d'une carte essence délivrée individuellement.

- les régies sont insuffisamment contrôlées par l'ordonnateur, cf. *supra ;*
- les engagements hors bilan, et notamment les garanties d'emprunt[56], les biens acquis par l'intermédiaire du portage foncier ou la DSP[57] ne font pas l'objet du suivi exigé par la réglementation et leurs mécanismes sont parfois insuffisamment maîtrisés par les agents interrogés ;
- la gestion des stocks n'est pas formalisée. Au cas d'espèce, les stocks alimentaires, les pièces et matériaux consommables des services techniques ne sont pas valorisés en comptabilité. Aucune garantie du suivi des stocks n'a pu être apportée au sein des différents services.

La chambre invite la collectivité à procéder à une revue de ses processus et à cartographier précisément les risques pouvant affecter ses activités. Ce travail préalable permettra ultérieurement de mettre en œuvre un contrôle interne budgétaire, comptable et logistique adapté aux modes de fonctionnement de la commune.

Dans sa réponse, l'ordonnateur, conscient des zones de risques évoquées par la chambre précise, sans mention de délai de mise en œuvre, qu'il entend mettre en œuvre un dispositif de contrôle interne.

5.5- Conclusion intermédiaire

L'appréhension directe de la situation financière de la commune est rendue difficile en raison de la qualité insuffisante de l'information financière. En effet, les anomalies constatées (rattachements, restes à réaliser, dotations, provisions) sont susceptibles d'influencer la formation des résultats et donc la lecture des performances financières de la commune.

La collectivité doit donc s'attacher à compléter et à fiabiliser les informations présentées au sein des documents budgétaires - annexes comprises - et dans le rapport d'orientation budgétaire Elle est également invitée à modifier ses pratiques dans la préparation et l'exécution budgétaires afin de se conformer à la réglementation budgétaire et comptable. Elle pourrait enfin utilement consolider ses processus de contrôle interne et se doter d'un règlement financier contribuant à la bonne structuration de la procédure budgétaire.

6- LA SITUATION FINANCIÈRE

L'analyse porte sur la commune de Bellegarde-sur-Valserine jusqu'en 2018 inclus, puis sur la commune de Valserhône à partir de 2019.

---

[56] Article L. 2313-1-1 du CGCT « Les comptes certifiés des organismes mentionnés au 4° de l'article L. 2313-1 sont transmis à la commune. (...) sont transmis par la commune au représentant de l'État et au comptable de la commune à l'appui du compte administratif les comptes certifiés des organismes non dotés d'un comptable public et pour lesquels la commune : (...) 2° Ou a garanti un emprunt ».

[57] Article 52 de l'ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession prévoit que « le concessionnaire produit chaque année un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution du contrat de concession et une analyse de la qualité des ouvrages ou des services » avant le 1er juin (article 33 du décret n° 2016-86 du 1er février 2016 relatif aux contrats de concession. L'obligation de présentation du rapport devant l'assemblée délibérante la plus proche et en tout état de cause avant le 30 juin est inscrite à l'article R. 1411-8 du CGCT et devant la commission consultative des services publics locaux des communes de plus de 10 000 h à l'article L. 1413-1 du CGCT.

6.1- Les performances financières du budget principal (Bellegarde-sur Valserine, puis Valserhône)

6.1.1- La dégradation régulière de l'épargne brute

La capacité d'autofinancement (CAF) brute correspond à la différence entre les recettes réelles et les dépenses réelles de fonctionnement. Elle constitue pour la collectivité, la ressource interne dont elle dispose pour financer les investissements de l'exercice.

Tableau 21 : Formation de l'épargne brute – budget principal – trois communes agrégées (jusqu'en 2018), puis Valserhône pour 2019 et 2020[58]

en milliers d'€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	*Var. annuelle moyenne*
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	11 211	11 442	11 499	8 529	8 907	9 440	9 503	*- 2,7 %*
+ Ressources d'exploitation	2 730	2 723	2 761	3 050	3 504	3 334	2 553	*- 1,1 %*
= Produits "flexibles" (a)	13 940	14 166	14 260	11 579	12 411	12 774	12 056	***- 2,4 %***
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	9 390	8 924	8 059	7 120	7 263	7 556	7 850	*- 2,9 %*
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'État	257	157	41	3 918	3 695	3 695	3 695	*55,9 %*
= Produits "rigides" (b)	9 647	9 081	8 099	11 038	10 958	11 251	11 545	***3,0 %***
Production immobilisée, travaux en régie (c)	17	0	0	8	2	0	0	*- 100,0 %*
= Produits de gestion (a+b+c = A)	23 604	23 247	22 359	22 626	23 371	24 025	23 601	***0,0 %***
Charges à caractère général	5 784	5 580	5 776	5 646	5 974	6 648	6 258	*1,3 %*
+ Charges de personnel	10 485	10 498	10 333	11 361	11 763	11 867	11 392	*1,4 %*
+ Subventions de fonctionnement	1 581	1 575	1 353	1 181	1 079	1 106	920	*- 8,6 %*
+ Autres charges de gestion	811	947	812	816	636	676	691	*- 2,6 %*
= Charges de gestion (B)	18 660	18 600	18 275	19 005	19 451	20 297	19 260	***0,5 %***
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	4 943	4 647	4 085	3 621	3 920	3 727	4 341	***- 2,1 %***
en % des produits de gestion	*20,9 %*	*20,0 %*	*18,3 %*	*16,0 %*	*16,8 %*	*15,5 %*	*18,4 %*	
+/- Résultat financier	- 734	- 664	- 652	- 659	- 643	- 708	-735	*0,0 %*
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	80	0	145	80	0	
+/- Autres produits et charges excep. réels	112	169	48	20	24	96	- 1426	
= CAF brute	4 321	4 152	3 401	2 982	3 156	3 035	2 180	***-10,8 %***
en % des produits de gestion	*18,3 %*	*17,9 %*	*15,2 %*	*13,2 %*	*13,5 %*	*12,6 %*	*9,2 %*	

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

Tableau 22 : Formation de l'épargne brute – budget principal – Bellegarde-sur-Valserine[59]

en milliers d'€	2014	2015	2016	2017	2018	*Var. annuelle moyenne*
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	8 951	9 080	9 066	6 757	6 835	- 6,5 %
+ Ressources d'exploitation	2 088	2 070	2 097	2 360	2 480	4,4 %
= produits flexibles (a)	**11 039**	**11 150**	**11 163**	**9 118**	**9 314**	- 4,2 %
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	7 680	7 272	6 579	5 581	5 623	- 7,5 %

[58] En 2020, la commune a inscrit une charge exceptionnelle de 1,4M€, constituée par le reversement à la CCPB de 75 % du résultat définitif des budgets annexes eau et assainissement clôturés au 31 décembre 2019 et affecté au budget général de Valserhône.

[59] En 2016, 2018 et 2019, la commune verse une subvention exceptionnelle à l'abattoir municipal, exploité en SPIC (cf. *infra*).

+ Fiscalité reversée	501	424	349	3 527	3 323	60,5 %
= produits rigides (b)	**8 180**	**7 696**	**6 928**	**9 108**	**8 947**	2,3 %
+ Production immobilisée, travaux en régie ©	17	0	0	0	0	- 100,0 %
= Produits de gestion (a+b+c = A)	**19 237**	**18 846**	**18 091**	**18 226**	**18 261**	- 1,3 %
Charges à caractère général	4 739	4 516	4 563	4 472	4 638	- 0,5 %
+ Charges de personnel	9 161	9 062	8 851	9 904	10 288	2,9 %
+ Subventions de fonctionnement	1 526	1 527	1 309	1 137	1 039	- 9,2 %
+ Autres charges de gestion	551	681	556	573	374	- 9,2 %
= Charges de gestion (B)	**15 977**	**15 785**	**15 280**	**16 086**	**16 339**	0,6 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	**3 260**	**3 061**	**2 812**	**2 140**	**1 922**	- 12,4 %
en % des produits de gestion	*16,9 %*	*16,2 %*	*15,5 %*	*11,7 %*	*10,5 %*	- 11,2 %
+/- Résultat financier	- 630	- 544	- 540	- 573	- 563	- 2,8 %
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	80	0	145	
+/- Autres produits et charges excep. réels	92	193	- 51	- 90	22	- 30,2 %
= CAF brute	2 721	2 711	2 301	1 477	1 236	- 17,9 %
en % des produits de gestion	*14,1 %*	*14,4 %*	*11,8 %*	*8,1 %*	*6,8 %*	- 16,8 %

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

A la veille de la fusion l'épargne brute de la commune de Bellegarde-sur-Valserhône ne représente plus que 6,8 % des produits de la gestion, à son point le plus bas depuis 2014, contre 14,66 % pour les communes de la même strate.

La tendance à la dégradation de la situation financière observée au niveau de Bellegarde-sur-Valserine jusqu'en 2018 (-17,9 % par an sur la période 2014-2018). Elle a été atténuée à compter de 2019 par la fusion, puisque la CAF brute de la commune de Lancrans avait augmenté de 10,6 % en moyenne sur la période 2014-2018 et celle de Châtillon-en-Michaille de 2,3 %. Toutefois à périmètre constant, la capacité d'autofinancement agrégée des trois communes s'est structurellement dégradée (baisse annuelle moyenne de 10,8 %) sur l'ensemble de la période : l'autofinancement, rapporté aux produits de gestion diminue de moitié sur la période (18,3 % en 2014 et 9,2 % en 2020).

Avec une CAF représentant 9,2 % des produits de gestion en 2020, la commune nouvelle n'est pas parvenue à restaurer des marges d'autofinancement ce qui rend sa situation très préoccupante. La norme de soutenabilité serait une CAF représentant 15 % des produits de gestion, soit, pour la commune de Valserhône, une CAF aux alentours de 3,5 M€ en 2020, niveau d'autant plus indispensable que la commune poursuit des programmes d'investissements importants et dispose d'un fonds de roulement insuffisant.

6.1.2- L'évolution des produits de gestion

Les produits de la commune nouvelle sont stables sur la période 2014-2020, avec toutefois une dégradation en 2020 en raison de la baisse des ressources d'exploitation (- 23,4 %) due à une baisse des remboursements de personnel facturé suite à mise à disposition (cf. *infra*).

6.1.2.1- L'évolution des ressources institutionnelles et de la fiscalité reversée

Les ressources institutionnelles ont enregistré une baisse moyenne de 2,9 % de 2014 à 2020, passant de 9,39 M€ à 7,85 M€, malgré deux augmentations annuelles consécutives de 4 % entre 2018 et 2020.

À noter que la diminution des ressources institutionnelle a été plus marquée pour la commune de Bellegarde-sur- Valserine : - 7,5 % en moyenne entre 2014 et 2018, que pour les deux autres communes historiques : - 6,5 % pour Lancrans et + 0,7 % pour Châtillon-en-Michaille.

La dotation globale de fonctionnement (DGF) a nettement diminué jusqu'en 2018. Son évolution au cours de la période suit globalement l'évolution nationale des modalités de calcul et de répartition de la DGF, avec en particulier une baisse de la part forfaitaire au profit de la part modulée[60] et un prélèvement depuis 2017 au titre de la contribution au redressement des finances publiques[61].

À partir de 2019, la tendance s'inverse puisque la DGF connaît une légère augmentation (+ 3,7 %) par rapport à l'année 2018 : la commune nouvelle bénéficie en effet du « pacte *de stabilité* » sur la dotation globale de fonctionnement mis en place par la loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle. Ce dispositif incitatif a pour objet d'apporter un soutien spécifique aux communes fusionnées pendant leurs trois premières années d'existence en permettant le maintien au niveau de l'année précédant la création de la commune nouvelle des dotations de péréquation[62], ainsi qu'une majoration de 5 % de la dotation forfaitaire la première année, soit + 68 093 € pour la commune nouvelle de Valserhône (voir tableau ci-après).

Pour 2020, la DGF de Valserhône est de 2,19 M€, soit une moyenne de 130,3 € par habitant, bien en deçà de la moyenne nationale (165 €) et de la moyenne des communes nouvelles qui, en 2020, bénéficient d'un montant de DGF de 219 € par habitant.

C'est l'augmentation de la compensation financière genevoise [63] (+ 35 % en 2019 et + 7 % en 2020) qui permet de limiter la chute des ressources sur la totalité de la période. Cette dotation au poids important (16 % des recettes de la commune en 2020) présente une forte volatilité notamment liée au taux de change franc suisse - euro.

Tableau 23 : Évolution des ressources institutionnelles, communes historiques agrégées 2014-2018, puis Valserhône 2019 et 2020

En milliers d'€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	*Var. annuelle moyenne*
Dotation Globale de Fonctionnement	4 160	3 663	3 132	2 088	2 075	2 151	2 190	***- 10,1 %***
Dont dotation forfaitaire	3 527	3 024	2 487	1 431	1 457	1 430	1 441	*- 13,9 %*
Dont dotation d'aménagement	633	639	645	657	618	721	750	*2,9 %*
Autres dotations	14	0	0	0	0	0	0	***- 100,0 %***
Dont dotation générale de décentralisation	14	0	0	0	0	0	0	*- 100,0 %*
FCTVA	0	0	0	24	8	63	28	
Participations	4 355	4 383	3 636	3 360	3 422	4 529	4 841	***1,8 %***
Dont État	47	55	99	58	27	8	4	*- 34,6 %*

[60] La DGF se compose d'un ensemble de dotations, dissociées en deux catégorie : la dotation forfaitaire d'un côté (60 % du montant total environ) et les dotations de péréquation de l'autre, répondant chacune d'elles aux problématiques de catégories distinctes de communes.
[61] Consécutive à l'adoption par la loi de finances 2014 du « Pacte de confiance et de responsabilité ».
[62] Dotations de péréquation : dotation de solidarité urbaine (DSU), dotation nationale de péréquation (DNP), dotation de solidarité rurale (DSR).
[63] Compensation financière genevoise (CFG) : accord franco-suisse du 29 janvier 1973 prévoyant le versement d'une compensation annuelle versée aux collectivités locales françaises au titre de leurs habitants travaillant à Genève. Dans l'esprit de l'accord de 1973, les autorités françaises destinent les ressources versées par Genève à la collaboration frontalière de voisinage, et en particulier au financement de projets d'infrastructures de transport d'importance régionale. La CFG s'élève à 3.5 % de la masse salariale brute des personnes habitant dans les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie et travaillant à Genève. Elle n'est pas liée à l'impôt à la source perçu côté suisse, mais à la somme des salaires versés aux travailleurs transfrontaliers par les employeurs genevois.

En milliers d'€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	*Var. annuelle moyenne*
Dont régions	33	0	44	37	24	27	58	*9,9 %*
Dont départements	122	200	96	103	113	97	65	*- 10,0 %*
Dont communes	7	5	11	8	6	0	0	*- 100,0 %*
Dont autres	4 146	4 123	3 386	3 154	3 253	4 397	4 714	*2,2 %*
Autres attributions et participations	860	879	1 291	1 648	1 758	813	791	***- 1,4 %***
Dont compensation et péréquation	846	862	707	874	829	770	768	*- 1,6 %*
Dont autres	14	17	584	773	928	43	23	*8,1 %*
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	9 390	8 924	8 059	7 120	7 263	7 556	7 850	***- 2,9 %***

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

Tableau 24 : Évolution de la DGF suite à la fusion des communes

	2018				2019	Variation
en €	**Bellegarde/Valserine**	**Lancrans**	**Châtillon-en-Michaille**	**Total 3 communes**	**Valserhône**	2018-2019
DF	11 52 865	44 142	164 443	1 361 450	1 429 952	5,0 %
DSU	596 855	0	0	596 855	596 855	0,0 %
DNP	32 027	4 790	0	36 817	44 180	20,0 %
DSR	0	21 056	59 101	80157	80 157	0,0 %
total DGF	**1 781 747**	**69 988**	**223 544**	**2 075 279**	**2 151 144**	**3,7 %**

Source : fiches individuelles DGF. Ministère de l'intérieur DGCL 2018 et 2019

Les reversements de fiscalité en provenance de l'intercommunalité et de l'État sont en nette augmentation sur la période sous revue en raison du versement de l'attribution de compensation à partir de 2017 et du transfert de la contribution au FPIC vers la communauté de communes en 2019, faisant passer le total des ressources liées à la fiscalité reversée de 40 792 € en 2016 à 3 695 150 € en 2019.
En effet, au 1er janvier 2017, la communauté de communes du Pays bellegardien a adopté le régime de la fiscalité professionnelle unique et a donc bénéficié du transfert des recettes fiscales économiques des communes membres. Les trois communes fondatrices ont donc perçu une attribution de compensation équivalente au transfert des produits communaux de CFE, CVAE, IFER, TASCOM moins les charges transférées liées au syndicat à vocation unique SIVU de la gendarmerie (25 300 €). En contrepartie, les ressources fiscales diminuent (cf. *Infra)*.

Après une forte augmentation en 2015 et 2016, la contribution au fonds de péréquation intercommunal (FPIC) diminue en 2017 et 2018. Elle est nulle en 2019, en raison du transfert au premier janvier de la contribution à la communauté de commune du Pays bellegardien, avec retrait équivalent sur l'attribution de compensation (- 425 000 €).

Tableau 25 : Évolution de la fiscalité reversée communes historiques puis Valserhône

En milliers d'€	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Attribution de compensation brute	*0*	*0*	*0*	*3 932*	*3 628*	*3 202*
+ Reversements d'attribution de compensation	*0*	*0*	*0*	*-55*	*0*	*0*
= Totalité de fiscalité reversée entre collectivités locales	*0*	*0*	*0*	*3 877*	*3 628*	*3 202*
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)	*- 237*	*- 336*	*- 512*	*- 450*	*- 425*	*0*
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	*493*	*493*	*553*	*436*	*492*	*493*
= Totalité de fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds	*257*	*157*	*41*	*-14*	*67*	*493*
= Fiscalité reversée	*257*	*157*	*41*	*3 863*	*3 695*	*3 695*

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

6.1.2.2- *L'évolution des ressources fiscales*

Tableau 26 : Évolution des ressources fiscales

En milliers d'€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	*Var. annuelle moyenne*
Impôts locaux nets des restitutions	10 297	10 634	10 517	7 499	7 896	8 172	8 154	*- 3,8 %*
+ Taxes sur activités de service et domaine (nettes des reversements)	59	41	60	76	32	47	30	*- 10,8 %*
+ Taxes sur activités industrielles	292	265	271	274	268	260	267	*- 1,5 %*
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation (nettes des reversements)	283	300	329	357	354	378	374	*4,8 %*
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux - DMTO, fiscalité spécifique d'outre-mer)	279	203	323	380	357	583	679	*16,0 %*
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	**11 211**	**11 442**	**11 499**	**8 584**	**8 907**	**9 440**	**9 503**	**- 2,7 %**

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Les ressources fiscales sont en diminution de 2,7 % par an au cours de la période sous revue. Néanmoins, des effets de périmètre sont à prendre en compte. Ainsi, le transfert au 1er janvier 2017 à la CCPB[64] de la fiscalité professionnelle[65] a été compensé par le versement d'une attribution de compensation par la communauté de communes, diminué du coût net des charges transférées par la commune.

En 2018, le potentiel fiscal des trois communes s'établissait globalement au même niveau que celui des communes de la même strate :

- 1 017,99 € par habitant pour Bellegarde-sur-Valserine, contre 1021 € pour la moyenne de la strate ;
- 852,29 € par habitant pour Châtillon-en-Michaille contre 848,45 € en moyenne pour la strate.

Les bases des impôts locaux ont cru modérément au cours de la période sous revue, avec une quasi-stabilité pour les bases de la taxe d'habitation (+ 0,7 %) et une variation annuelle moyenne de 4,5 % pour la taxe sur le foncier non bâti.

Les taux pratiqués pour la taxe foncière sur les propriétés bâties sont inférieurs à ceux des communes de même strate de population[66]. En revanche, les taux relatifs à la taxe d'habitation sont supérieurs à ceux votés par les communes similaires.

Tableau 27 : Comparaison des taux votés par les communes historiques/communes de même strate

	Bellegarde-sur-Valserine	Moyenne communes entre 10 000 et 11 000 habitants	Châtillon-en-Michaille	Moyenne communes entre 3000 et 4000 habitants	Lancrans	Moyenne communes entre 1000 et 1100 habitants
Taux votés TFB 2018 en %	18,2	23,83	11,87	19,14	12,68	16,32
Taux votés TH 2018 en %	19,65	16,96	14,43	14,38	15,65	12,94

Source : retraitement CRC

Au sein de chaque commune fondatrice, les taux sont stables (Bellegarde-sur-Valserine et Lancrans) ou varient peu (+ 1,8 % pour Châtillon-en-Michaille) sur toute la période sous revue.

[64] La CCPB a adopté le régime fiscal de la Fiscalité Professionnelle Unique au 1er janvier 2017.

[65] Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER), taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) et taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TAFNB.)

[66] Moyennes calculées à partir du fichier des taux de taxe d'habitation et de taxe foncière votés par les communes en 2018.

Néanmoins, ils présentent d'importantes disparités entre eux, notamment sur la taxe foncière sur le bâti.

Tableau 28 : Récapitulatif des taux et bases des communes historiques puis de Valserhône.

	Bellegarde-sur-Vals.			Châtillon-en-Mich.			Lancrans			rapport taux max/taux min		
	TH	TFB	TFNB	TH	TFB	TFNB	TH	TFB	TFNB	TH	TFB	TFNB
	2014											
Taux en %	19,65	18,2	52,96	13,21	10,86	36,45	15,65	12,68	48,39	- 32,8 %	- 40,3 %	- 31,2 %
Bases nettes en K€	14 773	15 031	32	4 151	4 081	74	1 619	1 056	17			
	2015											
Taux en %	19,65	18,2	52,96	13,54	11,13	37,36	15,65	12,68	48,39	- 31,1 %	- 38,8 %	- 29,5 %
Bases nettes en k€	15 571	15 274	33	4 349	4 236	73	1 680	1 098	16			
	2016											
Taux en %	19,65	18,2	52,96	13,81	11,35	38,1	15,65	12,68	48,39	- 29,7 %	- 37,6 %	- 28,1 %
Bases nettes en k€	14 699	15 380	35	4 429	4 360	74	1 677	1 123	17			
	2017											
Taux en %	19,65	18,2	52,96	14,08	11,58	38,86	15,65	12,68	48,39	- 28,3 %	- 36,4 %	- 26,6 %
Bases nettes en k€	14 915	15 536	37	4 543	4 482	80	1 779	1 159	17			
	2018											
Taux en %	19,65	18,2	52,96	14,43	11,87	39,82	15,65	12,68	48,39	- 26,6 %	- 34,8 %	- 24,8 %
Bases nettes en k€	15 229	15 934	41	4 687	4 654	77	1 802	1 380	17			
	2019											
Taux en %	19,65	18,2	52,96	14,43	11,87	39,82	15,65	12,68	48,39	- 26,6 %	- 34,8 %	- 24,8 %
Bases nettes en k€	15 308	16 399	40	4 890	5 000	82	1 831	1 417	17			
	Variations annuelles moyennes											
Taux	0,0 %	0,0 %	0,0 %	1,8 %	1,8 %	1,8 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %			
Bases	0,7 %	1,8 %	4,5 %	3,3 %	4,1 %	2,1 %	2,5 %	6,1 %	0,7 %			

Source : états fiscaux communes

Au regard de la disparité des taux pratiqués, les trois communes historiques ont, par délibérations concordantes en date du 10 septembre 2018, choisi de maintenir des taux différents sur le territoire de la commune nouvelle pour chacune des taxes[67]. Valserhône a en effet adopté un dispositif d'intégration fiscale des taxes directes communales lissé sur une période de douze années. Pour la fixation des taux des impôts dus au titre de la première année, les taux de l'année précédente sont égaux aux taux moyens pondérés (TMP) de chaque taxe des communes préexistantes. Le taux de chaque commune est ensuite corrigé chaque année par l'adjonction d'une fraction de la différence entre ce taux et le taux moyen pondéré (TMP) de l'ensemble des communes fusionnées. À l'issue de ce processus d'intégration fiscale, les taux d'imposition seront identiques pour tous les contribuables de la commune nouvelle.

En 2020, la réforme de la TH mise en œuvre par l'État est venue percuter la procédure d'intégration fiscale dont la mise en œuvre était prévue de 2020 à 2032, en rendant impossible la modification des taux relatifs à la taxe d'habitation. Ainsi, seuls les taux relatifs à la taxe foncière ont fait l'objet d'un lissage.

[67] Article 1638 II du Code général des impôts, à condition que l'écart entre les taux des anciennes communes soit inférieur à 10 %, ce qui, en l'espèce, est le cas.

Tableau 29 : Trajectoire prévisionnelle d'harmonisation des taux de taxe d'habitation

MECANISME IPF - TAXE D'HABITATION - BELLEGARDE/CHATILLON/LANCRANS															
	N-1	N	N+1	N+2	N+3	N+4	N+5	N+6	N+7	N+8	N+9	N+10	N+11	N+12	
12 ans															
BELLEGARDE-SUR-VALSERINE	19,65%	19,22%	19,08%	18,94%	18,81%	18,67%	18,53%	18,39%	18,25%	18,11%	17,97%	17,83%	17,69%	17,55%	-10,69%
CHATILLON EN MICHAILLE	14,08%	13,15%	13,51%	13,88%	14,25%	14,61%	14,98%	15,35%	15,71%	16,08%	16,45%	16,81%	17,18%	17,55%	24,63%
LANCRANS	15,65%	15,69%	15,85%	16,00%	16,16%	16,31%	16,47%	16,62%	16,78%	16,93%	17,09%	17,24%	17,39%	17,55%	12,13%

Source : Rapport d'orientations budgétaires 2020 de la commune de Valserhône

Pour la taxe foncière, la trajectoire d'harmonisation est détaillée ci-dessous, hors éventuelle application de coefficients d'actualisation permettant de prendre en compte la politique fiscale de la commune nouvelle :

Tableau 30 : Trajectoire d'harmonisation taxe foncière sur les propriétés bâties

MECANISME IPF - TAXE FONCIERE BATIE - BELLEGARDE/CHATILLON/LANCRANS															
	N-1	N	N+1	N+2	N+3	N+4	N+5	N+6	N+7	N+8	N+9	N+10	N+11	N+12	
12 ans															
BELLEGARDE-SUR-VALSERINE	18,20%	18,07%	17,94%	17,81%	17,68%	17,54%	17,41%	17,28%	17,15%	17,02%	16,89%	16,76%	16,63%	16,50%	-9,36%
CHATILLON EN MICHAILLE	11,58%	11,96%	12,34%	12,71%	13,09%	13,47%	13,85%	14,23%	14,61%	14,98%	15,36%	15,74%	16,12%	16,50%	42,46%
LANCRANS	12,68%	12,97%	13,27%	13,56%	13,85%	14,15%	14,44%	14,74%	15,03%	15,32%	15,62%	15,91%	16,20%	16,50%	30,10%

Source : Rapport d'orientations budgétaires 2020 de la commune de Valserhône.

En projection linéaire, on peut estimer qu'à raison d'une augmentation moyenne de 1,8 % par an sur la période, les taux de la commune de Châtillon-en-Michaille auraient atteint 14,69 % pour la TFB à échéance 2032.

Pour Lancrans en revanche, les taux étant restés stables sur la période à 12,68 %, l'effort demandé au contribuable est théoriquement plus important pour atteindre le taux cible unifié de 16,47 % en 2032.

À l'horizon 2032, la taxe foncière sera identique pour tous les propriétaires aux taux de 16,5 %, soit un effort sensible pour les anciennes communes de Châtillon en Michaille et de Lancrans. Désormais, du fait de la suppression de la taxe d'habitation et du faible produit de la taxe sur le foncier non bâti, la commune dispose de marges de manœuvres réduites pour augmenter ses ressources fiscales. La trajectoire de convergence des taux de TFPB prévoit des taux se situant en deçà des taux moyens des collectivités de même strate (cf. supra) : ce levier mériterait d'être réexaminé au regard du fort besoin de la collectivité de restaurer sa capacité d'autofinancement.

6.1.2.3- Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation ont progressé de 4,1 % de 2014 à 2019 en agrégeant les produits des trois communes puis ont fortement chuté en 2020 en raison des effets de la crise sanitaire.

Une augmentation conséquente des ressources est liée à la mise à disposition de personnel. Celles-ci augmentent en moyenne de 10,3 % par an avec un pic de + 52,8 % en 2017 par rapport à 2016. En effet, au 1er janvier 2017, Bellegarde-sur-Valserine et la CCPB ont créé quatre services communs[68] dont le personnel est géré et rémunéré par la commune de

[68] Ressources humaines et prévention des risques, finances, affaires juridiques et commande publique, informatique.

Bellegarde-sur-Valserine puis facturé à la CCPB. La commune de Lancrans, qui a intégré la commune nouvelle au 1er janvier 2019, avait néanmoins sollicité son intégration au 1er janvier 2018 dans trois des quatre services communs.[69]

Les services communs sont en principe gérés par l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. À titre dérogatoire, un service commun peut être géré par la commune choisie par l'organe délibérant de l'établissement public (article L. 5211-4-2 du CGCT). C'est le choix qui a été fait par les exécutifs des deux collectivités, au regard de la ressource humaine disponible à Valserhône.

Les ressources liées aux remboursement de frais correspondent quant à elles à des frais de personnel pris en charge par le budget principal et refacturés aux budgets annexe eau et assainissement. La baisse de ces ressources en 2020 est expliquée par le transfert des budgets annexes vers la CCPB.

Dans les deux cas, ces ressources liées à des remboursements de personnels sont compensées par une augmentation concomitante des charges de personnel.

Tableau 31 : Composition des ressources d'exploitation, communes historiques, puis Valserhône :

En milliers d'€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	*Var. annuelle moyenne*
Domaine et récoltes	243	258	267	267	603	397	395	*8,4 %*
+ Travaux, études et prestations de services	1 064	1 064	1 107	1 111	1 010	1 078	827	*- 4,1 %*
+ Mise à disposition de personnel facturée	642	629	620	947	1 063	1 046	661	*0,5 %*
+ Remboursement de frais	22	23	31	35	118	98	9	*- 14,9 %*
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	**1 971**	**1 974**	**2 025**	**2 360**	**2 794**	**2 619**	**1 892**	***- 0,7 %***
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	749	743	731	690	710	715	661	*- 2,1 %*
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	9	6	5	0	0	0	1	*- 32,9 %*
= Autres produits de gestion courante (b)	**758**	**749**	**736**	**690**	**710**	**715**	**662**	***- 2,2 %***
= Ressources d'exploitation (a+b)	**2 730**	**2 723**	**2 761**	**3 050**	**3 504**	**3 334**	**2 554**	***- 1,1 %***

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

6.1.3- L'évolution des charges de gestion

Les charges de gestion sont stables sur la période puisqu'elles enregistrent une progression limitée à + 0,5 % en moyenne annuelle de 2014 à 2020, progression qui demande néanmoins à être analysée en raison de variations hétérogènes entre les différents types de charges de gestion et de plusieurs changements de périmètres.

[69] Par délibération du 11 décembre 2017, Lancrans bénéficie des services finances, affaires juridiques et commande publique, informatique.

6.1.3.1- *Les charges à caractère général*

Tableau 32 : Évolution des charges de gestion, trois communes agrégées, puis Valserhône

En milliers d'€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	**5 784**	**5 580**	**5 776**	**5 646**	**5 974**	**6 648**	**6 257**	**1,3 %**
Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. var. stocks)	*2 123*	*1 967*	*1 920*	*1 844*	*2 059*	*2 081*	*1 846*	*- 2,3 %*
Dont locations et charges de copropriétés	*420*	*399*	*433*	*464*	*564*	*584*	*528*	*3,9 %*
Dont entretien et réparations	*742*	*813*	*865*	*877*	*937*	*907*	*1 116*	*7,0 %*
Dont assurances et frais bancaires	*188*	*190*	*159*	*163*	*133*	*118*	*101*	*- 9,9 %*
Dont autres services extérieurs	*395*	*395*	*481*	*501*	*539*	*544*	*411*	*0,7 %*
Dont remboursements de frais (BA, CCAS etc.)	*21*	*4*	*3*	*7*	*1*	*1*	*0*	*- 100,0 %*
Dont contrats de prestations de services avec des entreprises	*956*	*853*	*832*	*890*	*808*	*1 351*	*1 458*	*7,3 %*
Dont honoraires, études et recherches	*147*	*191*	*306*	*161*	*212*	*185*	*284*	*11,6 %*
Dont publicité, publications et relations publiques	*234*	*241*	*252*	*236*	*242*	*363*	*137*	*- 8,5 %*
Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)	*210*	*201*	*196*	*171*	*148*	*170*	*73*	*- 16,1 %*
Dont déplacements et missions	*48*	*29*	*30*	*24*	*21*	*31*	*34*	*- 5,6 %*
Dont frais postaux et télécommunications	*154*	*148*	*147*	*133*	*133*	*144*	*121*	*- 3,9 %*
Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)	*136*	*136*	*145*	*177*	*176*	*168*	*149*	*1,5 %*

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Les charges à caractère général des trois communes historiques puis de Valserhône ont faiblement augmenté sur la période (+ 1,3 % en moyenne annuelle) avec, cependant, une augmentation de 11 % en 2019. Si l'on s'en tient aux charges de la seule commune de Bellegarde-sur-Valserine, celles-ci diminuent de 0,5 % par an en moyenne de 2014 à 2018.

Il est nécessaire de prendre en compte l'impact des changements de périmètres de l'intercommunalité pour analyser cette évolution globale.

Ainsi, pour la commune de Bellegarde-sur-Valserine, les transferts de charges liés aux transfert de compétences[70] atteignaient 289 959 € en 2018. Ces transferts de charge diminuent le niveau des charges de gestion mais sont compensés par une diminution des ressources fiscales (diminution des attributions de compensation) de même montant.

Enfin, certaines variations de charges sont à relativiser en raison d'imputations aléatoires pratiquées par la collectivité d'une année sur l'autre entre certains comptes : c'est le cas de la réduction constatée au compte 625 « *déplacements, missions et réceptions* » à analyser en miroir de l'augmentation du compte 623, « *publicité, publication, relations publiques* ».

6.1.3.2- *L'évolution des charges de personnel*

Les charges de personnel constituent une part relativement importante des charges totales de la commune puisque le ratio charges de personnel / charges totales s'établit fin 2018 à 60,9 % pour Bellegarde sur Valserine contre 59,3 % pour la moyenne de la strate, et surtout 850 € par habitant contre 652 € pour la moyenne de la strate.

[70] Rapport CLECT du 10 janvier 2018 détaillant les charges liées au SIVU gendarmerie, zones d'activités économiques, FSL et SDIS.

Il est à noter que ce ratio diminue en 2019 (711 € / habitant) sous l'effet de la fusion des communes. Les deux autres communes fondatrices avaient en effet des charges de personnel proportionnellement moins élevées[71].

Tableau 33 : Évolution des charges de personnel des communes historiques puis de Valserhône

En milliers d'€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	*Var. annuelle moyenne*
Charges totales de personnel	9 600	9 558	9 418	10 419	10 796	11 867	11 392	*2,9 %*
- Remboursement de personnel mis à disposition	642	629	620	947	1 063	1 046	661	*0,5 %*
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	**8 958**	**8 929**	**8 798**	**9 472**	**9 733**	**10 820**	**10 731**	***3,1 %***
en % des produits de gestion	*38,0 %*	*38,4 %*	*39,3 %*	*41,9 %*	*41,6 %*	*45,0 %*	*45,5 %*	

Source : logiciel Anafi

Lors de la création de la commune nouvelle, les charges de personnel ont augmenté de plus d'un million d'euros.

Tableau 34 : Évolution des effectifs en équivalent temps plein pourvus au 31 décembre

ETP pourvus	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Bellegarde	216,98	232,49	230,65	244,31	242,32	
Châtillon	30,77	31,88	31,72	30,06	31,97	
Lancrans	7,4	8,18	8,08	9,46	10,34	
Valserhône						288,16
Total	**255,15**	**272,55**	**270,45**	**283,83**	**284,63**	**288,16**

Source : données collectivité

Plusieurs phénomènes viennent expliquer cette augmentation :

- la prise en charge du coût initial des services communs créés au 1er janvier 2017 et de la nécessité de procéder à des recrutements de cadres afin de structurer ces nouveaux services. Ces surcoûts sont partiellement compensés par l'encaissement de recettes liées au remboursement de personnel mis à disposition. Ainsi, les charges totales de personnel, nettes des remboursements pour mises à disposition augmentent de 2 % par an sur la période et représentent 50,6 % des produits de gestion ;
- le passage en commune nouvelle et les transferts de compétences qui, à compter de 2020 ont généré un besoin estimé à 15 postes supplémentaires (cf. « *la gestion des ressources humaines* ») afin de pouvoir absorber l'élargissement du périmètre des missions des services et mobiliser des compétences juridiques et RH dans un contexte complexifié par les évolutions institutionnelles ;
- l'impact du RIFSEEP qui a contribué à augmenter la rémunération totale du personnel titulaire de la commune de Bellegarde-sur-Valserine de 8,8 % en 2018[72].

En l'absence d'outil de suivi de la masse salariale et des effectifs, il est toutefois difficile d'évaluer les impacts respectifs de la fusion, des mutualisations, des transferts de compétence et de la mise en place du RIFSEEP sur la masse salariale. Toutefois, le régime indemnitaire du personnel a augmenté dans des proportions très importantes depuis la mise en œuvre du RIFSEEP, ce qui pèse de manière conséquente dans la hausse des dépenses de personnel (cf. *infra*).

[71] En 2018, le ratio de Châtillon-en-Michaille était de 48,6 % (et 323 €/habitants) et celui de Lancrans avait chuté à 39,6 % et 314 €/habitant sous l'effet de sa souscription aux services communs portés par Bellegarde-sur-Valserine.

[72] L'augmentation des dépenses liées au seul régime indemnitaire du personnel titulaire est de 27 % en 2018.

La chambre invite la collectivité à s'approprier au plus tôt le logiciel de pilotage de la masse salariale dont elle vient de se doter et à mettre en œuvre une politique de pilotage des effectifs et de la masse salariale. Au regard de sa trajectoire financière, la commune doit impérativement veiller à contenir sa masse salariale.

6.1.3.3- L'évolution des autres charges

Les autres charges de gestion diminuent sensiblement au cours de la période 2014-2018 avec une diminution annuelle moyenne de 9,2 %, passant de 550 841 € en 2014 à 373 728 € en 2018.

Cette évolution s'explique essentiellement par le transfert des charges liées au service départemental d'incendie et de secours au 1er janvier 2018 dans le cadre des transferts de compétences, ainsi que par la diminution des subventions de fonctionnement.

Les subventions aux personnes de droit privé (associations) ont constitué un levier de diminution des charges de la collectivité. Pour la seule commue de Bellegarde sur Valserine, le total des subventions versées sont passées de 909 037 € en 2014 à 571 150 € en 2018 (-11 % par an). Cette baisse s'explique par la dissolution de la MJC au 1er juillet 2015, puis celle du centre social des Hauts de Bellegarde au 1er mars 2017 et par la fin de l'activité du centre Social CAF, Maison de Savoie au 30 juin 2017.

6.1.4- Les dépenses d'équipement et leur financement

6.1.4.1- L'évolution de l'investissement

En valeur cumulée, le montant des dépenses d'équipement de Bellegarde sur Valserine, puis de Valserhône s'élève à 32 M€ sur la période 2014-2020 soit environ de 4,57 M€ par an. La politique d'investissement de la commune est ambitieuse et volontariste : rapportées au nombre d'habitants, les dépenses d'équipement par habitant sont supérieures à la moyenne des dépenses des communes de la strate [73] et ce malgré le freinage relatif observé en 2020.

Tableau 35 : Les dépenses d'équipement par habitant Bellegarde, puis Valserhône

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	3 951 687	2 438 157	4 059 217	5 393 670	4 142 286	7 040 193	4 317 183
Dépenses d'équipement / habitant	330	204	339	448	342	422	257

Source : logiciel Anafi

Pour la commune nouvelle de Valserhône, les principaux investissements ont porté en 2019 sur :

- la rénovation énergétique du centre Jean Marinet ;
- l'aménagement du cœur de Village de Lancrans ;
- la finalisation des travaux du plan de voirie rue de la République.

En 2020, le centre-ville a fait l'objet de rénovations destinées à accroître son attractivité, notamment commerciale. La crise sanitaire a induit des retards dans la réalisation du programme, notamment en matière de travaux de bâtiments.

Pour 2021, outre le projet de la Plaine d'Arlod (cf. supra), les investissements devraient porter sur la construction de l'École de Vouvray, le city-stade ou encore la rénovation de l'ancien buffet de la gare.

[73] Dépenses d'équipement par habitant en 2017: pour la strate 10 000 - 30 000 habitants : 280 €/habitant.

6.1.4.2- *Le financement des investissements*

Tableau 36 : Le financement des investissements de 2014 à 2020 (Bellegarde-sur-Valserine, puis Valserhône)

En milliers d'€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	*Cumul sur les années*
CAF brute	2 721	2 711	2 141	1 477	1 236	3 035	2 181	15 501
- Annuité en capital de la dette	1 217	1 162	1 065	1 059	1 131	4 358	1 847	11 839
= CAF nette ou disponible (C)	**1 504**	**1 549**	**1 076**	**418**	**105**	**- 1 323**	**334**	3 662
TLE et taxe d'aménagement	66	150	290	242	466	657	272	2 143
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	636	444	315	464	0	1 420	1 117	4 397
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	245	181	1 083	1 412	710	1 410	623	5 664
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	99	95	93	173	104	77	237	879
+ Produits de cession	559	2 055	347	287	159	730	2	4 138
+ Autres recettes	165	232	108	72	1	13	3	594
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	1 771	3 158	2 235	2 649	1 441	4 308	2 254	17 816
= Financement propre disponible (C+D)	**3 275**	**4 707**	**3 311**	**3 067**	**1 546**	**2 985**	**2 588**	21 478
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	*82,9 %*	*193,0 %*	*81,6 %*	*56,9 %*	*37,3 %*	*42,4 %*	*51,4 %*	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	3 952	2 438	4 059	5 394	4 142	7 040	5 036	32 062
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	260	157	633	880	571	205	78	2 786
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	19	232	118	397	-133	13	3	649
- Participations et inv. financiers nets	34	88	254	182	180	78	147	963
+/- Variation autres dettes et cautionnements	- 1	1	2	- 222	226	5	1	12
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 988	1 790	- 1 756	- 3 564	- 3 503	- 4 356	- 2 825	- 15 203
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	0	-9	9	- 53	71	18
- Reprise sur excédents capitalisés	85	0	0	0	0	0	0	85
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	**- 1 074**	**1 790**	**- 1 756**	**- 3 573**	**- 3 494**	**- 4 409**	**- 2 754**	- 15 270
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	**15**	**1 000**	**2 000**	**2 000**	**3 480**	**2 310**	**0**	**10 805**
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	**- 1 059**	**2 790**	**244**	**- 1 573**	**- 14**	**- 2 099**	**- 2 754**	**- 4 466**

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

Pour la commune de Bellegarde-sur-Valserine, excepté en 2015, le financement propre disponible (15,9 M€) ne couvrait pas les dépenses d'équipement annuelles. En cumulé de 2014 à 2018, il n'a permis d'autofinancer que 80 % des dépenses d'investissement de la période (environ 20 M€).

Après 2019, le taux d'autofinancement ne s'améliore pas malgré les capacités financières favorables des communes de Châtillon-en-Michaille et de Lancrans.

En 2019, la CAF nette devient négative si l'on prend en compte, dans son calcul, le remboursement de la dette liée au contrat de partenariat (inscrite pour la première fois en 2019) et le financement propre disponible est surtout alimenté par des recettes

d'investissement en augmentation grâce à une hausse substantielle du FCTVA[74] et des subventions d'investissement reçues.

Au final, la commune nouvelle ne dispose en 2019 que d'un peu moins de 3 M€ disponibles pour financer 7 M€ de dépenses d'investissement programmées. En excluant le FCTVA, la commune ne finance en 2019 que 22 % de ses investissements.

Le financement des investissements repose donc en grande partie sur l'emprunt mais celui-ci n'est pas suffisant pour couvrir le besoin de financement de la section d'investissement, ce qui conduit la collectivité à puiser dans son fonds de roulement net global.

Tableau 37 : Variation du fonds de roulement net global de Bellegarde-sur-Valserine

En milliers d'€	2014	2015	2016	2017
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	**- 1 074**	**1 790**	**- 1 756**	**- 3 573**
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	15	1 000	2 000	2 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 1 059	2 790	244	- 1 573

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

La commune de Bellegarde-sur-Valserine ajustait globalement bien ses emprunts à son besoin de financement, hormis en 2015 où elle aurait pu ne pas emprunter. Cela lui a néanmoins permis de reconstituer son fonds de roulement tout en limitant son emprunt en 2016.

Pour la commune nouvelle, l'importance des investissements réalisés en 2019 puis la baisse des recettes propres d'investissement, conjuguée à l'absence de nouvel emprunt en 2020, ne permettent plus de maintenir le fonds de roulement, malgré un ralentissement des dépenses d'équipement en 2020 (- 28 % entre 2019 et 2020). On observe ainsi une mobilisation significative du fonds de roulement en 2019 et en 2020.

En 2021, la capacité d'autofinancement de la commune devrait encore se dégrader en raison de la mobilisation de l'emprunt de 19 M€ contracté en 2020 dans le cadre du projet de la Plaine d'Arlod (cf. *supra*) qui entraînera une augmentation de l'annuité de dette.

Les modalités de financement des investissements de la commune ne sont pas soutenables dans la durée : la capacité d'autofinancement de la commune a diminué de façon préoccupante alors que le niveau d'investissement s'est maintenu. La mobilisation du fonds de roulement ne permettra pas d'assurer le financement des investissements dans les prochaines années. La collectivité doit donc rapidement réinterroger sa stratégie de financement des investissements soit en parvenant à restaurer sa CAF soit en révisant à la baisse le niveau de ses investissements.

6.1.5- L'impact de la crise sanitaire

Il n'a pas été possible à de dresser un bilan exhaustif et chiffré des conséquences financières de la crise sanitaire, la collectivité n'ayant répondu ni aux questions consacrées à ce sujet dans le questionnaire transmis, ni aux sollicitations par courriel.

[74] FCTVA : le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée est une dotation versée aux collectivités territoriales et à leurs groupements destinés à assurer une compensation, à un taux forfaitaire, de la charge de TVA qu'ils supportent sur leurs dépenses réelles d'investissement. Le taux de compensation forfaitaire est fixé par l'article L. 1615-6 du CGCT à 16,404 % pour les dépenses éligibles réalisées à compter du 1er janvier 2015.La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales permet aux communes nouvelles de bénéficier, par dérogation, d'un versement au titre du FCTVA l'année même des dépenses (au vu des états de mandatement) alors qu'en mode non dérogatoire, l'assiette des dépenses éligibles des bénéficiaires du FCTVA est établie au vu du compte administratif de la pénultième année.

Le bilan dressé ci-dessous est donc basé sur l'examen du grand livre 2020 de la collectivité sans que, dans la plupart des cas, les économies et surcoûts associés aient pu être confirmés par les services communaux.

Sur les dépenses :

Des économies ont été réalisées sur les prestations de restauration externalisées (- 62 000 €), les annulations de sorties scolaires (- 24 800 €), les dépenses de carburant et de péage (- 44 000 €), sur les charges de personnel avec la diminution du nombre de vacataires employés au cours de l'été 2020 (- 43 000 €) ou encore la non distribution des tickets restaurant aux employés communaux au cours de la période de confinement (- 21 800 €). Après concertation avec le tissu associatif, la commune a réalisé une économie de 100 000 € sur les subventions versées aux associations. Vingt-et-une associations sportives ont ainsi renoncé au soutien communal.

Enfin, sur le budget annexe Cinéma, le non-achat de confiseries destinées à la revente représente une économie de 20 200 € en 2020 avec toutefois, corrélativement, de moindres recettes. Les économies relatives aux locations de films auprès des diffuseurs s'élèvent à 69 300 €. Malgré tout, la subvention du budget principal au budget annexe cinéma a été majorée de 142 000 € en raison du niveau du déficit d'exploitation.

Des dépenses supplémentaires ont été constatées au titre de l'achat de masques et fournitures d'hygiène (33 000 €), d'équipements informatiques (notamment achats d'ordinateurs portables au profit des élus et pour la visioconférence à concurrence de 15 000 €). Une campagne de distribution de chèques cadeaux (opération « *j'achète local* », pour un coût total 124 000 €) a été organisée afin de soutenir les commerces locaux. Enfin, un centre de dépistage (puis un centre de vaccination) a été ouvert par la commune.

Enfin, en investissement, des dépenses ont été ajournées ou différées. Ainsi, les dépenses d'équipement chutent de 28 % en 2020. À titre d'exemple, l'opération relative à la plaine d'Arlod comportait une ouverture de crédits de 1,9 M€ au titre de l'année 2020 pour 932 000 € de réalisations au 31 décembre 2020, restes à réaliser compris.

Sur les recettes :

Les recettes liées aux produits des services sont en nette diminution (- 28 %) : ainsi, pour les crèches, les pertes de recettes sont de 33 000 € au titre de la facturation et de 128 000 € de reversements de la CAF.

Dans le secteur « jeunesse », les participations de la CAF sont en baisse de 35 300 € et les autres recettes de 2 400 €. La plus forte perte de recettes est enregistrée par les services périscolaires, elle s'élève à 138 000 €.

6.2- La situation bilancielle du budget principal

6.2.1- Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

Tableau 38 : Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie nette de la commune de Bellegarde-sur-Valserine, puis de Valserhône

	Bellegarde-sur-Valserine					Valserhône	
au 31 décembre en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global	-2 080	711	955	- 618	- 632	1 062	- 4 130
- Besoin en fonds de roulement global	-2 100	372	1 147	- 11	- 8	1 951	- 4 163
=Trésorerie nette	**21**	**339**	**- 192**	**- 607**	**- 625**	**- 889**	**33**
en nombre de jours de charges courantes	*0,5*	*7,6*	*- 4,4*	*- 13,3*	*- 13,5*	*-15,5*	*0,7*

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

Le fonds de roulement – différence entre les ressources stables (dotations, réserves et affectation, résultat de fonctionnement, subventions d'investissement, provisions pour risques et charges et dettes financières) et les emplois immobilisés (immobilisations propres nettes des amortissements) se situe à un niveau très bas, voire négatif. Les difficultés de suivi de l'encaissement des subventions et des cessions ont contribué à dégrader le taux d'exécution des recettes d'investissement ce qui pèse sur le fonds de roulement net global de la collectivité.

La trésorerie nette connaît d'importantes fluctuations et demeure soit négative, soit à un niveau excessivement bas. Pour assurer ses paiements dans les délais réglementaires, la commune est contrainte d'avoir recours à une ligne de trésorerie dont le montant a plus que quadruplé au cours de la période, alors même qu'elle bénéficie globalement d'une trésorerie nette positive en provenance de ses budgets annexes.

En 2021, la clôture du BA abattoirs, seul budget annexe encore en mesure de faire bénéficier la commune d'une trésorerie positive, devrait accentuer les difficultés de trésorerie de la collectivité.

Tableau 39 : Mobilisation des lignes de trésorerie de 2014 à 2020

	Bellegarde-sur-Valserine					Valserhône	
au 31 décembre en €	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Ligne de trésorerie (trésorerie passive)	600 000	1 000 000	600 000	2 000 000	2 500 000	3 000 000	*2 500 000*

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

Tableau 40 : Niveau de trésorerie des budgets annexes

	Bellegarde-sur-Valserine					Valserhône	
au 31 décembre en €	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Trésorerie nette BA eau	1 242 790	1 108 157	540 515	979 141	491 582	73 454	*transféré CCPB*
Trésorerie nette BA assainissement	557 679	423 981	- 202 665	161 133	916 381	171 658	*transféré CCPB*
Trésorerie nette BA abattoir	-12 821	-148 864	97 014	8 621	75 503	183 944	580 064
Total	**1 787 648**	**1 383 274**	**434 864**	**1 148 895**	**1 483 466**	**429 056**	**580 064**

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

6.2.2- L'encours de dette et la capacité de désendettement

Conséquence du haut niveau des dépenses d'équipement conjugué à une faible capacité d'autofinancement, l'encours de dette a fortement progressé passant, pour la commune de Bellegarde-sur-Valserine, de 13,2 M€ en 2014 à 17,3 M€ à la veille de la fusion fin 2018. Au 31 décembre 2018, l'encours de dette représentait 1 428 € par habitant, contre 864 € pour la moyenne de la strate. En agrégeant la dette des budgets annexes, la dette est de 2 273 € / habitant à fin 2018.

À partir de 2019, la fusion des communes a contribué à améliorer les indicateurs financiers de la commune nouvelle grâce au faible endettement des communes de Lancrans et Châtillon-en Michaille[75]. De fait, les communes historiques de Lancrans et Châtillon-en-Michaille contribuent désormais au remboursement de la dette historiquement contractée par Bellegarde-sur-Valserine. Néanmoins, la mutualisation observée du remboursement de la dette peut se justifier par le fait que les équipements pour lesquels Bellegarde-sur-Valserine s'est endettée sont destinés à bénéficier à tous les habitants de la commune nouvelle.

Tableau 41 : Évolution de l'encours de dette du budget principal de Bellegarde-sur-Valserine

en milliers d'€	2014	2015	2016	2017	2018
Encours de dettes du BP au 1er janvier	14 432	13 231	13 068	14 000	15 163
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	1 217	1 162	1 065	1 059	1 131
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	- 1	1	2	- 222	226
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	0	0	0	0	0
+ Nouveaux emprunts	15	1 000	2 000	2 000	3 480
= Encours de dette du BP au 31 décembre	**13 231**	**13 068**	**14 000**	**15 163**	**17 286**

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

Cependant, l'encours de dette affiché par la commune ne rend pas compte de l'exhaustivité de ses engagements.

Tout d'abord parce que les budgets annexes portent une part conséquente de l'encours sans qu'aucune agrégation ne soit jamais réalisée, ce qui empêche toute lecture directe de l'endettement réel de la commune et de sa capacité de désendettement. Ainsi, les encours de dette respectifs sont bien présentés par budget à l'occasion du débat d'orientations budgétaires mais aucun document ne vient synthétiser la dette totale de la commune.

L'encours de dette consolidé est détaillé dans le tableau ci-dessous. Il fait apparaître des ratios qui diffèrent sensiblement de ceux affichés par la commune. La forte diminution de l'encours entre 2019 et 2020 est due au transfert des budgets annexes eau et assainissement - et donc de la dette associée - à la CCPB. Par ailleurs les annuités dues au partenaire privé dans le cadre de la composante de rémunération « *investissement*[76] » du contrat de partenariat voirie n'ont pas été comptabilisées dans leur totalité.

Ainsi, au 31 décembre 2019, à la veille du transfert des budgets annexes eau et assainissement, les encours de dette des budgets auraient dû être abondés du total des annuités en capital dues de 2020 à 2031, soit 6 185 000 €. Le capital restant dû au titre du contrat de partenariat représentait 16,96 M€ et non 10,77 M€ comme cela pouvait être

[75] Au 31 décembre 2018, Lancrans affichait une capacité de désendettement de 3,5 ans et 2,18 M€ d'encours de dette au budget principal.
Châtillon-en-Michaille : capacité de désendettement de 0,8 an et 994 000 € d'encours de dette au budget principal à fin 2018.
[76] Voir *supra* le paragraphe relatif aux règles de comptabilisation du contrat de partenariat.

reconstitué en consolidant les états budgétaires des budgets principaux, eau et assainissement :

Tableau 42 : Synthèse du capital restant dû au 31 décembre 2019 au titre du contrat de partenariat

Capital restant dû au 31/12/2019	Prêt crédit foncier	Prêt CdC	Annuités composante "investissement"	Total
Budget principal	2 212 896 €	2 310 000 €	2 877 000 €	**7 399 896 €**
Budget eau	1 053 760 €	1 100 000 €	1 140 000 €	**3 293 760 €**
Budget assainissement	2 002 144 €	2 090 000 €	2 168 000 €	**6 260 144 €**
Total	**5 268 800 €**	**5 500 000 €**	**6 185 000 €**	**16 953 800 €**

Sources : comptes administratifs, annexe 11 du contrat de partenariat, retraitement CRC

Après retraitement, l'encours de dette consolidé de la commune de Valserhône est de 46,6 M€ au 31 décembre 2019, soit une capacité de désendettement de 11 années[77]. Il passe à 28,1 M € au 31 décembre 2020 (transfert des budgets annexes eau et assainissement à la CCPB) mais avec une capacité de désendettement de 12,3 ans. Le seuil critique d'endettement pour une commune se situe à 12 ans.

Dans ces conditions, on ne peut que s'étonner de la présentation du compte administratif 2019 (« *synthèse à l'intention des Valserhônois* ») qui mentionne « *qu'il faudrait 6,5 ans à la commune pour rembourser la totalité de sa dette si elle le souhaitait, alors que les premiers signaux d'un endettement excessif apparaissent à partir de 12 années* ».

Tableau 43 : Consolidation de l'encours de dette de la commune de Bellegarde-sur-Valserine puis Valserhône, tous budgets

	Bellegarde-sur-Valserine					Valserhône	
	2014	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Budget principal	13 230 518	13 067 815	14 000 224	15 163 495	17 286 314	23 481 903	21 634 938
Eau	2 737 969	2 619 466	2 501 425	2 396 036	3 290 414	6 156 774	transféré
Assainissement	4 805 789	4 628 784	4 449 296	5 232 902	5 997 690	9 981 411	transféré
Abattoir	82 567	71 067	637 067	1 051 500	941 779	850 703	759 269
Encours total	**20 856 843**	**20 387 131**	**21 588 011**	**23 843 932**	**27 516 198**	**40 470 792**	**22 394 207**
Encours corrigé contrat de partenariat + Arlod (2020)						**46 655 792**	**47 104 207**
Capacité de désendettement BP + BA en années (Dette agrégée / CAF brute du BP+BA)	5,92	5,76	7,03	10,36	11,77	11,08	20,73

Source : CRC d'après comptes de gestion, annexe 11 du contrat de partenariat

La situation de la commune est particulièrement préoccupante : compte tenu du niveau de la CAF, le niveau d'endettement de la commune n'est pas soutenable. En 2021, l'intégration au budget primitif du prêt contracté pour l'aménagement de la plaine d'Arlod (19 M€) devrait encore amoindrir la capacité de désendettement de la commune si cette dernière ne parvient pas à rétablir un niveau d'autofinancement suffisant.

[77] Le rapport entre l'encours de dette et la capacité d'autofinancement (CAF) brute permet de calculer la capacité de désendettement de la commune.

6.3- Conclusion intermédiaire

La commune de Valserhône qui a pourtant bénéficié de la situation financière favorable des communes de Châtillon-en-Michaille et Lancrans voit son autofinancement poursuivre sa dégradation.

La collectivité a mis en œuvre un effort continu de maîtrise de ses charges, à l'exception des charges de personnel qui augmentent, malgré la mutualisation des services avec la communauté de communes et les transferts de personnel vers la CCPB.

La situation bilancielle de la commune se dégrade fortement : l'encours de dette par habitant et le taux d'endettement sont largement supérieurs à la moyenne des communes comparables et ont connu une augmentation importante au cours de la période sous contrôle malgré le transfert à la CCPB de budgets annexes fortement endettés.

La trajectoire de la commune est devenue inquiétante, d'autant que les marges de manœuvre qui permettraient de restaurer des capacités d'autofinancement sont très faibles.

La collectivité doit par conséquent impérativement s'attacher à maîtriser son endettement et restaurer des marges d'autofinancement par un pilotage budgétaire précis impliquant des arbitrages autour de la fiscalité, la baisse des charges de fonctionnement, notamment les charges de personnel et la sélection de ses projets d'investissements. La cession d'actifs pourrait également contribuer à reconstituer à court terme une capacité d'autofinancement permettant de renoncer à un nouveau recours à l'emprunt.

La chambre engage la commune à présenter un plan de redressement de sa trajectoire financière, permettant de rétablir à moyen terme un niveau d'autofinancement en mesure d'assurer sans endettement supplémentaire le gros entretien et le renouvellement des équipements communaux.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique partager les observations de la chambre relatives à la situation financière de la collectivité et souscrit aux pistes de redressement proposées : meilleure répartition du coût des services communs, recherches de nouvelles mutualisations, augmentations tarifaires.

7- LES BUDGETS ANNEXES

7.1- Les subventions aux budgets annexes

Les budgets eau et budget assainissement sont autonomes financièrement et généraient un excédent d'exploitation par les seules contributions des usagers ; conformément à la règlementation, il n'y a donc pas eu de subvention d'équilibre pour ces services publics industriels et commerciaux.

En revanche, au cours de l'instruction, il a été relevé le versement de subventions d'équilibre du budget principal vers les budgets annexes cinéma et abattoirs.

La possibilité de subventionner un budget annexe est particulièrement encadrée,[78] afin de respecter les principes de sincérité et d'équilibre budgétaire. Les cas des deux équipements sont examinés ci-après.

7.1.1- La subvention au budget annexe Cinéma

Les budgets annexes des services publics administratifs (SPA) ne sont pas soumis à des règles d'équilibre et d'autonomie financière particulières. Ainsi, les collectivités peuvent verser librement des subventions à partir de leur budget principal, ce qu'a fait la commune en votant le versement d'une subvention d'équilibre à son cinéma, chaque année depuis 2015.

Le départ en retraite de l'exploitant privé d'une salle de cinéma au début des années 2000 menaçait de fermeture définitive l'équipement. Dans un environnement relativement isolé et pour préserver l'accès à un équipement de projection cinématographique, la commune a fait le choix de municipaliser l'équipement (avec un programme de modernisation des équipements techniques) et son exploitation, privilégiant l'exploitation directe.

Si « *le versement par une collectivité publique d'une subvention d'équilibre, soit à un budget annexe retraçant les activités d'une régie, soit à un établissement public, ne peut être considéré, en lui-même, comme contraire aux principes de la concurrence, dès lors que cette subvention contribue à financer une mission de service public qui incombe à cette collectivité.* »[79], la chambre invite toutefois la collectivité à rechercher les moyens de limiter le montant de cette subvention d'équilibre, notamment par une réflexion sur la tarification du cinéma, d'autant que les aléas sur l'exploitation de l'équipement, notamment ceux liés à la crise sanitaire, font peser d'importants besoins de compensation de la perte des recettes liées à la billetterie. En 2020, la commune a versé 222 000 €, soit 142 000 € de plus qu'en 2019.
La collectivité, est également incitée à ajuster le montant de subvention au niveau du résultat de clôture du budget annexe, qui, sur la période, est en augmentation. Dans le cadre d'une bonne utilisation de la dépense publique, la subvention versée à partir du budget principal ne doit pas contribuer à augmenter le résultat du budget annexe.

7.1.2- La subvention au budget annexe Abattoirs

Les budgets des SPIC communaux exploités en régie, affermés, ou concédés, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses[80]. Les articles L. 2224-2 et L. 3241-5 du CGCT font interdiction aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des SPIC.

L'activité des abattoirs municipaux a fait l'objet d'une délégation de service public dont le principe est de transférer les risques économiques ou les profits du délégant vers le délégataire, en échange d'une redevance permettant en principe d'équilibrer le budget annexe.

L'article L. 2224-2 du CGCT prévoit quelques assouplissements au principe d'autofinancement des services publics industriels et commerciaux, parmi lesquels au moins deux sont applicables à la situation rencontrée :
« si le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans

[78] Les articles L. 2224-1 et L. 3241-4 du CGCT prévoient que les budgets des SPIC communaux, intercommunaux et départementaux, exploités en régie, affermés, ou concédés, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses. En conséquence, les articles L. 2224-2 et L. 3241-5 du CGCT font interdiction aux communes, leurs groupements et aux départements de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des SPIC.
[79] Avis de l'autorité de la concurrence n° 08-A-13 alinéa 34.
[80] Articles L. 2224-1 et L. 3241-4 du CGCT.

augmentation excessive des tarifs; si la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs ».

Au cas d'espèce, l'équilibre économique de ce budget n'a jamais été atteint malgré l'abondement récurrent du budget annexe sous la forme d'une subvention du budget principal mais aussi par la prise en charge de dépenses, directement par le budget principal.

Ainsi, sur un plan règlementaire, aucune irrégularité ne peut être relevée : les investissements lourds liés aux exigences réglementaires inhérentes à ce type d'équipement et la volonté de maintenir des tarifs acceptables pour la filière élevage ont justifié le versement de subventions par le budget principal. Le conseil municipal a bien délibéré chaque année (ex. : 2016, 2018) sur le principe d'attribution de cette subvention d'équilibre.

Tableau 44 : Subventions d'équilibre du budget principal au budget annexe Abattoirs

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
77 - Produits exceptionnels	- €	50 000 €	80 000 €	-	145 000 €	80 000 €

Source : grand livre

8- L'AUDIT DES SYSTÈMES D'INFORMATION

8.1- La montée en puissance du service « systèmes d'information »

8.1.1- Les évolutions de périmètres fonctionnel et géographique

Le service « *systèmes d'information* » est commun à la commune de Valserhône et à la CCPB depuis le 1er janvier 2017. Auparavant rattaché à la direction des finances et des systèmes d'information, il relève, depuis mi-2021 de la direction générale des services.

Ses missions sont relativement classiques (assistance de proximité, gestion technique des sites internet, gestion des matériels et des serveurs) et se sont plus récemment développées dans le domaine de l'assistance à la mise en place des services communs et aux transferts de compétences. Le service contribue également à la stratégie de mutualisation des procédures et des achats, portée par la collectivité.
La collectivité a amélioré de manière constante son réseau et ses infrastructures tout au long de la période sous contrôle : le schéma de l'infrastructure informatique de la commune, ainsi que les principales étapes de sa configuration figurent en annexe 4.

Au regard de l'élargissement de son périmètre fonctionnel et géographique, le service, initialement composé d'une cheffe de service et d'un technicien informatique, a accueilli un troisième agent en 2020 et bénéficie d'un apprenti pour une durée d'un an.

8.1.2- La matérialisation de la stratégie, des outils et du suivi d'activité

Malgré ces évolutions de périmètre et de missions, la commune de Valserhône ne s'est pas dotée d'un schéma directeur des systèmes d'information, ni d'un projet de service matérialisés. Or, il résulte des échanges avec la collectivité que des plans d'actions non formalisés existent, notamment dans le cadre de la poursuite de la mutualisation des infrastructures avec celles de la CCPB mais aussi à la suite de la fusion des communes avec l'intégration des deux autres communes à l'environnement informatique de Bellegarde-sur-Valserine.

Par ailleurs, le service informatique ne réalise pas de rapport d'activité et ne dispose pas de tableau de bord de suivi d'activité.

La commune ne réalise pas de cartographie applicative répertoriant de manière exhaustive les outils métiers utilisés par les services. Elle tient toutefois un listing non exhaustif d'applications en usage au sein de la collectivité. Cependant, des outils pourtant très utiles[81] n'étaient pas cartographiés et n'étaient donc pas connus de l'ensemble des directions métiers. Or, une plus grande diffusion de ces outils et de leurs fonctionnalités permettrait par exemple de fiabiliser les états financiers de la collectivité :

- valoriser financièrement les travaux en régie ;
- identifier le patrimoine territorial, les biens cédés évitant ainsi l'affectation des fonds de cession dans un compte d'attente (voir supra sur la fiabilité de l'inventaire) ;
- sécuriser le suivi juridique et financier des marchés publics.

La direction du patrimoine dispose par ailleurs d'un suivi patrimonial très détaillé sur Excel qui pourrait contribuer à la fiabilisation de l'actif de la collectivité en lien avec la direction des finances.

La chambre invite la collectivité à matérialiser un projet de service préfigurant une stratégie des systèmes d'information et ainsi orienter les actions et investissements nécessaires à moyen terme. La commune doit compléter sa cartographie des applications utilisées, afin de s'assurer d'en faire bénéficier l'ensemble des services. Enfin, la commune pourrait élaborer un tableau de bord de suivi des activités du service « systèmes d'information », ceci afin d'optimiser l'emploi des moyens et ressources dont elle dispose.

8.2- La sécurité des systèmes d'information

8.2.1- La politique de sauvegarde et d'archivage des données

En matière de politique de sauvegarde, la collectivité effectue une sauvegarde avec deux copies, l'une sur un site distant, l'autre, chez un prestataire extérieur[82].
Le temps de sauvegarde est un indicateur de performance des réseaux. Au cas particulier, les temps de sauvegarde constatés ne sont pas critiques mais pourraient être améliorés. La commune a indiqué procéder actuellement au renouvellement de matériels de stockage plus performants réduisant ainsi les temps de sauvegarde.

A minima une fois par an, des tests de restauration de dossiers sont effectués sans que la collectivité ne puisse apporter de pièces justificatives sur ce point.

Cependant, la collectivité ne dispose pas à ce jour de solution d'archivage des données[83] car le coût est relativement important au regard du volume des données de la collectivité, prenant ainsi le risque potentiel d'une destruction trop précoce des données au regard des durées de conservation règlementées.

---

[81] SIG, outil de géolocalisation (voirie, données cadastrales des parcelles et des bâtiments, éclairage public, bornes incendie, bornes rechargeables...) utilisé par la Direction des routes.
- ORDIGES outil de rédaction et de suivi des marchés publics.
- OPEN GST, outil de suivi et de valorisation des travaux en régie, utilisé pour le moment que par le service Régie de la Direction du patrimoine bâti.

[82] Sauvegarde externe sur le cloud auprès de la société Céleste (Via Numérica) à Archamps (74).

[83] L'archivage de données est différent de la sauvegarde de données. Une sauvegarde est une copie des données en cours d'utilisation afin de restaurer des données d'origine qui auraient été endommagées. Quant à une archive, il s'agit de données historiques à conserver sur le long terme notamment dans le cadre des exigences légales. L'archivage de données consiste à extraire les données inutilisées d'un système pour les mettre à disposition sur un autre support, libérant ainsi de l'espace sur les serveurs.

8.2.2- L'absence de plan de continuité

Un plan de continuité d'activité a pour objectif de garantir le fonctionnement de la collectivité en cas de sinistre important touchant notamment le système informatique. Il s'agit d'être en mesure de redémarrer l'activité le plus rapidement possible et avec le minimum de perte de données.

La commune de Valserhône ne dispose pas de plan de continuité d'activité ni de plan de reprise d'activité car l'infrastructure en place n'est pas totalement sécurisée

En effet, elle ne peut pas garantir une continuité certaine de l'activité sur le plan matériel car elle ne dispose pas de système de secours permettant une redondance[84] totale des données en cas de panne matérielle sur les certains pare-feu et serveurs.

La commune a été sensibilisée à la nécessité de renforcer ses équipements de sauvegarde et d'archivage des données afin de sécuriser la restauration des données en cas de perte. Elle est également invitée à matérialiser un plan de continuité dans les meilleurs délais.

Dans sa réponse, la commune a indiqué faire de la sécurité une priorité de son plan d'investissement, engagement auquel la chambre sera attentive.

8.2.3- La sécurité logique et la sécurité physique

La sécurité physique des infrastructures informatiques mériterait d'être améliorée. Ainsi, l'accès à la baie[85] principale (hôtel de ville) n'est pas réservé aux agents du service informatique mais ouvert à tous les agents munis de badges puisqu'il s'agit également d'une salle de stockage de matériels.

Le même constat a pu être fait pour les baies secondaires, le plus souvent situées dans des lieux où le public n'est pas autorisé mais sans que les salles ne soient forcément fermées à clés.

La collectivité justifie l'emplacement non sécurisée des serveurs par un manque de place. Or, un sinistre subi par un serveur peut entrainer des pertes coûteuses pour la collectivité : pertes de données cruciales, perte de crédibilité, pertes financières, perte de temps.

Par conséquent, la collectivité doit s'assurer que les salles informatiques hébergeant ses infrastructures soient suffisamment sécurisées vis-à-vis des risques d'accès inappropriés et des risques environnementaux.

La sécurité logique complète la sécurité physique. Sa fonction est de protéger les systèmes, processus et programmes de protection des logiciels et des données, ainsi que l'accès ordonné et autorisé des utilisateurs aux informations.

Les accès aux applications, licences, dossiers et aux matériels de reprographie sont gérés par le service informatique qui se charge de donner les droits à travers une stratégie de groupe. Les procédures de gestion des arrivées et des départs des agents semblent bien maîtrisées par les responsables de service mais ne sont cependant pas formalisées.

---

[84] La redondance est la duplication de composants ou de fonctions critiques d'un système dans le but d'augmenter la fiabilité du système, généralement sous la forme d'une sauvegarde ou d'une sécurité intégrée, ou pour améliorer les performances réelles du système.

[85] Une baie de brassage ou armoire de brassage ou armoire réseau est une armoire technique qui centralise des éléments de réseaux informatiques et de téléphonie.

La collectivité n'a pas matérialisé de politique de gestion des mots de passe ni fixé un nombre de tentatives de connexion échouées avant verrouillage. Or, en 2013, la commune de Bellegarde-sur-Valserine avait fait l'objet d'une attaque informatique (cryptage de ses serveurs) du fait des failles du protocole RDP[86] liées à des mots de passe non sécurisés. Depuis 2020 et l'augmentation du nombre des accès distants liée au télétravail, les mots de passe ont été chiffrés.

La collectivité ne dispose pas de politique de sécurité des systèmes d'information matérialisée.

Au regard des changements de périmètres et des évolutions institutionnelles récents, les procédures doivent gagner en maturité. Ainsi, la collectivité doit désormais s'attacher à matérialiser, diffuser et mettre en œuvre une politique de sécurité des systèmes d'information comprenant notamment la rédaction d'une charte informatique[87] et la mise aux normes de ses procédures de sécurité logique et physique.

8.3- La protection des données à caractère personnel

Depuis le 25 mai 2018, le règlement général sur la protection des données (RGPD[88]) est applicable aux collectivités territoriales. Dans ce cadre, ces dernières doivent adopter des mesures techniques et organisationnelles pour garantir une protection tout au long du cycle de vie des données et être en mesure de démontrer à tout instant qu'elles offrent un niveau optimal de protection des données traitées.

La commune de Bellegarde-sur-Valserine a rédigé :

- un état des lieux et politique de protection des données personnelles ;
- un listing des applications réalisant des traitements de données personnelles ;
- un arrêté du maire du 24 mai 2018, nommant un délégué à la protection des données, cette nomination n'étant que formelle et non opérationnelle.

Or, depuis la fusion de communes, ces éléments n'ont pas été remis à jour et la politique de protection des données à caractère personnel n'est ainsi pas opérationnelle.

La chambre invite la collectivité à réactualiser les documents déjà rédigés afin de mettre en œuvre sans délais les dispositions du règlement général sur la protection des données.

8.4- Les reprises de données dans le cadre de la fusion

Les systèmes d'information ont constitué un vecteur essentiel des opérations de fusion des communes, que ce soit dans le domaine comptable, des ressources humaines ou des services à la population. La correcte agrégation des données des communes historiques, qui disposaient d'éditeurs applicatifs différents, revêtait donc un enjeu de régularité et de continuité des services publics.

Au moment du contrôle, certains outils « *historiques* » étaient encore utilisés par exemple en matière d'état-civil ou pour les cimetières. Les données des logiciels finances et RH ont quant à elles fait l'objet de reprises afin de disposer d'une base concaténée unique dès la création

[86] Le protocole RDP (Remote Desktop Protocol) est l'un des moyens techniques utilisés pour permettre aux agents d'une entité d'accéder à distance aux ressources internes et notamment celles déployées sur des serveurs Windows. Il a été l'un des outils permettant la migration massive vers le télétravail pendant la pandémie de COVID-19.

[87] Une charte informatique fixe les bonnes pratiques, les droits et les obligations des agents en matière d'utilisation du système d'information (règles de protection des données et les sanctions encourues en cas de non-respect de celles-ci, les règles de sécurité des identifiants et des mots de passe).

[88] Règlement UE 216/679 du 27 avril 2016.

de la commune nouvelle. L'éditeur retenu[89], a été très présent dans l'accompagnement de ces opérations et a réalisé de nombreuses actions de reprise manuelle des données et de paramétrage des outils métiers.

Ainsi, en matière RH, l'éditeur a repris manuellement tous les dossiers individuels des agents de Lancrans et de Châtillon-en-Michaille afin de constituer une base RH commune. Dans le domaine budgétaire et comptable, il a assuré la récupération des données à compter de 2018 pour Lancrans. Pour la commune de Châtillon-en-Michaille, seuls les soldes de gestion ont été intégrés, sans reprise de l'historique.

Le comptable public a également été actif dans la reprise des soldes et de l'inventaire (cf. partie fiabilité).

Enfin, concernant le secteur de l'enfance, la migration définitive (en septembre 2019) des données enfance vers un unique éditeur a nécessité de lourdes adaptations en terme de périmètre, de tarification et d'identification des tiers bénéficiaires.

Bien que peu anticipées, en raison des délais relativement contraints entre l'officialisation de la décision de fusion et la date de mise en œuvre de cette dernière, les opérations de reprises de données ont été réalisées avec professionnalisme et rigueur. S'il reste encore des ajustements, nettoyages de bases et reprises de données à effectuer, les services n'ont pas connu d'interruption d'activité, ce qui mérite d'être souligné.

La collectivité n'a pas été en mesure de chiffrer le coût total des prestations externes délivrées dans le cadre des opérations de fusion tant en termes de reprises de données que de formation des agents. À titre d'exemple, la prestation d'intégration des données des communes de Lancrans, Châtillon-en-Michaille dans les systèmes d'information RH, finances et enfance s'est élevée à 22 000 €, soit un coût raisonnable au regard des enjeux de régularité et de continuité de service public.

9- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

La commune de Bellegarde-sur-Valserine s'est engagée[90] en 2015 dans un plan de modernisation de sa politique de gestion des ressources humaines articulée autour de quatre objectifs :

- refondre le temps de travail pour atteindre la durée légale ;
- réorganiser les services ;
- préciser le régime des heures supplémentaires ;
- lutter contre l'absentéisme.

9.1- Les effectifs

Au 31 décembre 2020, la collectivité comptait 284 emplois permanents pourvus, soit un taux d'administration de 16,9 agents pour 1 000 habitants, en deçà du taux de 17,4 constatée pour l'ensemble des communes de 10 000 à 20 000 habitants[91].
La schématisation de la structure des effectifs communaux figure en annexe 6.

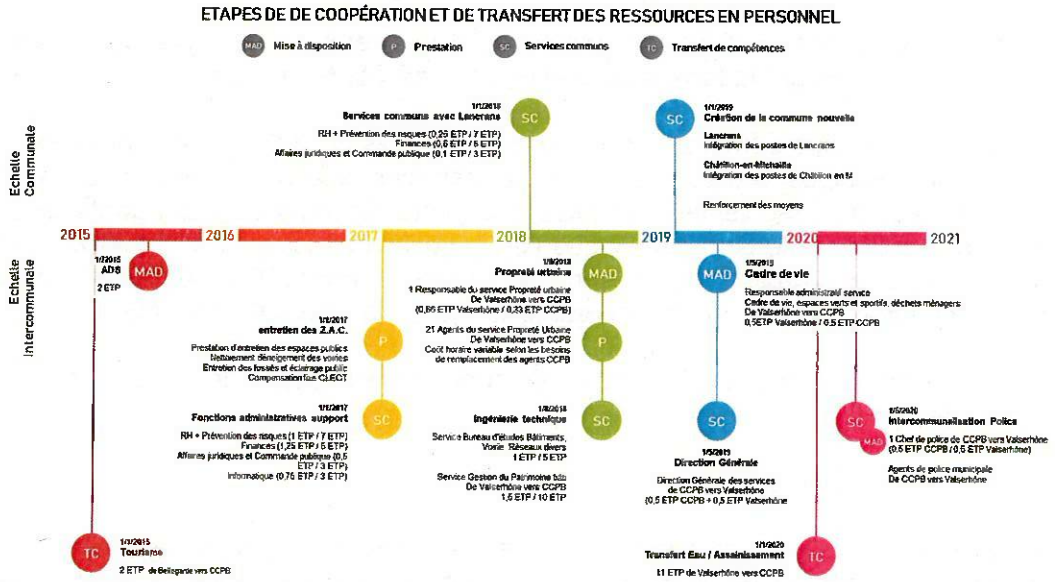
[89] Qui était celui de la commune de Bellegarde-sur-Valserine.
[90] Deux délibérations : DEL 14.213 du 15 décembre 2014 et DEL 15.130 du 20 juillet 2015.
[91] https://www.fonction-publique.gouv.fr/rapport-annuel-sur-letat-de-la-fonction-publique-edition-2020-0.

9.1.1- L'évolution des effectifs dans un contexte de mutualisations, fusion et transferts de compétences

Dans une volonté d'optimisation des moyens et en réponse aux attentes de communes voisines de plus petite taille[92], la ville de Bellegarde-sur-Valserine s'est engagée dès 2015 dans la mutualisation de ses services avec la CCPB puis avec la commune de Lancrans. La mise en commun avec la CCPB s'est d'abord limitée à l'instruction du droit des sols (2015). En 2017, la création de services communs s'est étendue aux fonctions supports (ressources humaines, finances, marchés et juridique, informatique) et aux fonctions d'ingénierie technique en 2018. Enfin en 2019, le poste de directeur général des services a été mutualisé, ainsi que les fonctions supports des services en charge du cadre de vie (espaces verts, sports, déchets). Ces coopérations ont été matérialisées dans un schéma de mutualisation.

Parallèlement à cette mutualisation, ont eu lieu des transferts de personnels des communes de Châtillon-en Michaille et Lancrans lors de la fusion des communes en 2019. Enfin, des mutations ou mises à disposition de personnels de Valserhône vers la CCPB ont été effectués dans le cadre de transferts de compétences durant toute la période sous contrôle.

Schéma 1 : Récapitulatif des mouvements de personnel dans le cadre des mutualisations, des transferts de compétences et de la fusion.



Source : CRC d'après données de la commune (actes de transferts et de mutualisation)

Plus que de mutualisation ou de mise en commun de moyens humains, il s'est surtout agi d'une mise à disposition des moyens de la commune de Bellegarde-sur-Valserine au profit des entités adhérentes aux services communs[93], peu d'agents de la commune de Lancrans ayant rejoint les services commun.

---

[92] À la demande de la CCPB, un cabinet extérieur a réalisé en 2014 une consultation des 15 communes-membres afin de recueillir leurs souhaits en matière de mutualisation de moyens. Les axes de coopération retenus étaient : les ressources humaines, les marchés publics, les matériels, la sécurité, les missions des services techniques. Seule la commune de Lancrans s'est finalement inscrite dans le dispositif de mutualisation.

[93] En effet, les agents de la commune de Lancrans n'ont pas ou peu rejoint les services communs : départ de la DGS en avril 2018, départ de l'agent comptable dès le 1er janvier 2018, départ du responsable du service technique le 1er septembre 2018. Les services bellegardiens assurent de fait dès 2018, l'encadrement des personnels de Lancrans, sans renforcement de leurs propres équipes.
Commune de Châtillon-en-Michaille : Départ de la DGS au 1er octobre 2018, l'agent en charge des RH+juridique est affecté, à sa demande, hors services communs.

Ce phénomène s'est ensuite dans une moindre mesure, reproduit au moment de la fusion des communes puisque seule une partie des personnels de Lancrans (10 agents) et de Châtillon-en-Michaille (26 agents) ont intégré la commune nouvelle. Les postes transférés au sein des effectifs de Valserhône, n'ont pas tous été pourvus.

Tableau 45 : Intégration des postes de Lancrans et Châtillon-en-Michaille dans les effectifs de Valserhône au 1er janvier 2019

	Châtillon-en-Michaille		Lancrans		Total	
	Postes pourvus	ETP	Postes pourvus	ETP	Postes pourvus	ETP
PERMANENTS TITULAIRES TC	14	14	2	2	16	16
PERMANENTS TITULAIRES TNC	15	9,57	4	3,51	19	13,08
PERMANENTS CONTRACTUELS	0	0	0	0	0	0
NON PERMANENTS TC / TNC	6	3,02	4	3,82	10	6,84
APPRENTISSAGE	0	0	1	1	1	1
TOTAL	**35**	**26,59**	**11**	**10,33**	**46**	**36,92**

Source : état des effectifs au 1er janvier 2019

La rationalisation escomptée s'est donc réalisée au détriment des services de la commune qui ont souffert d'une inadéquation de leurs moyens avec les nouvelles missions assignées. Les services n'ont pas eu le temps ni les moyens de se structurer pour répondre aux besoins de plusieurs entités et ce, malgré la forte mobilisation et implication des agents.

Face à ce constat de sous-administration, il a été procédé en 2020 à un renforcement de l'encadrement des équipes œuvrant au sein de services publics de proximité[94] (écoles, services techniques, vie associative). De plus, à la suite du transfert des agents de police municipale vers la CCPB (intercommunalisation de la police municipale au 1er février 2020), la commune a créé une direction de la sécurité et de la tranquillité publique,[95] destinée notamment à accueillir de futurs agents de surveillance de la voie publique (ASVP).

La mutualisation des services, la fusion des communes et le transfert de la police municipale ont donc induit la création de 15 postes.

9.1.2- La facturation des services mutualisés

Il n'a pas été possible d'objectiver la pertinence des clés de répartition utilisées à l'appui de la facturation par la commune de Valserhône du coût des services mutualisés aux entités bénéficiaires, la collectivité n'ayant jamais pu apporter d'explication quant à la méthodologie employée pour la détermination de ces bases de calcul. Pour autant, les ratios proposés apparaissent peu élevés[96] et sans grand rapport avec la réalité des moyens engagés. Bien que prévue dans la charte, le schéma et la convention de mutualisation, l'évaluation *a posteriori* des moyens respectivement mis en œuvre au profit de chaque entité n'a jamais été réalisée, privant ainsi la commune de la possibilité d'appliquer toute clause de revoyure.

La chambre invite la commune de Valserhône à dresser un bilan de son schéma de mutualisation avec la CCPB en prenant en compte notamment les besoins de recrutement induits, l'évaluation du temps de travail et les moyens effectivement consacrés à chacune des

[94] Postes d'encadrement créés : responsable des moyens généraux, coordinateurs scolaire – périscolaire, chef d'équipe temps scolaire, chef d'équipe voirie et réseaux secs, responsable gestionnaire du parc véhicule, directrice de la lecture publique.
[95] Création de trois poste d'ASVP (un seul pourvu) et une assistante administrative.
[96] Ainsi, il a été déterminé que la commune de Lancrans contribuerait à hauteur de 2,57 % du coût réel du service « *ressources humaines* » et la CCPB à hauteur de 14,29 % en sus de l'application de frais de structure de 4 %.

entités. Ceci permettrait, d'une part, de disposer des éléments nécessaires à un véritable pilotage des effectifs et d'autre part, de tirer les conséquences financières de ces mutualisations.

Dans sa réponse, l'ordonnateur s'est engagé, sans préciser de délai de mise en œuvre, à réaliser un bilan de son schéma de mutualisation.

9.1.3- Le recours aux personnels contractuels

La proportion d'agents contractuels (19,7 %) est conforme à la moyenne nationale (20,4 %) mais concerne un nombre important de cadres (43 % pour la filière administrative). La collectivité justifie ce recours aux contractuels par l'attractivité du Canton de Genève mais aussi du proche Pays de Gex où les rémunérations seraient plus élevées, ainsi que par la concurrence avec les centres urbains de Lyon et de Bourg-en-Bresse.

Tableau 46 : Taux de non titulaires sur emplois permanents pourvus en janvier 2021 parmi les encadrants

Filière	Administrative	Technique	Sociale	Médico-Sociale	Sportive	Culturelle	Animation	Toutes filières
Taux de non titulaires parmi les encadrants	43 %	27 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	29 %

Source : retraitement CRC d'après le tableau des emplois de janvier 2021

La loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale encadre le recours aux contractuels sur emplois permanents. Même si des assouplissements législatifs ont été introduits, notamment par la loi du 6 août 2019, le recours aux emplois contractuels reste une exception au principe de recrutement d'agents titulaires et est soumis à des obligations légales. D'une part, leur recrutement doit, de la même manière que pour les agents titulaires, être précédé d'une déclaration préalable de vacance d'emploi auprès du centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale (article 23-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984). D'autre part, les conditions de dérogation au principe général de recrutement d'un fonctionnaire pour occuper un emploi permanent doivent être observées (article 3 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires).

La collectivité a intégré par délibération du 15 juin 2020 les dernières évolutions règlementaires dans sa politique de recrutement des agents contractuels de catégorie B et C sur emploi permanent.

Les pratiques de recrutement observées ne mettent pas en évidence de volonté manifeste de prioriser le recrutement d'agents non titulaires pour les postes d'expertise ou d'encadrement : la déclaration de vacance d'emploi est bien réalisée et, lorsqu'elles existent, les candidatures de titulaires (par exemple pour le poste de DGA) sont pré-sélectionnées pour les commissions de recrutement et font l'objet d'une analyse.

9.2- La politique de rémunération

9.2.1- Les éléments de la rémunération de base et la NBI

La **composition de la rémunération** des fonctionnaires territoriaux est déterminée par l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, auquel renvoie l'article 87 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Les éléments constitutifs de la rémunération de base ont été contrôlés par échantillon (traitement de base, supplément familial de traitement et indemnité de résidence) et n'appellent pas d'observation.

L'attribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) aux fonctionnaires territoriaux est régie notamment par les dispositions du décret du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale. Les critères déterminant l'éligibilité d'un emploi et le nombre de points liés sont précisés dans l'annexe à ce décret.

Fin 2019, 48 agents titulaires sur 285 percevaient une NBI, soit un taux d'attribution de 17 %. Peu d'agents d'encadrement en perçoivent une, en raison du nombre significatif de contractuels en leur sein qui ne peuvent réglementairement en bénéficier.

34 agents perçoivent une NBI au titre des fonctions d'accueil du public, ce qui apparait élevé au regard de l'organigramme de la collectivité. Certains agents titulaires ont pu percevoir une NBI « *temporaire* » durant le remplacement d'agents absents bénéficiaires de cette bonification, ce qui n'est pas autorisé[97].

La collectivité est donc encouragée à engager une révision régulière de l'éligibilité des fonctions ouvrant droit à la NBI, en s'assurant notamment d'une bonne lecture de la jurisprudence réservant la NBI des agents d'accueil « *aux agents dont l'emploi implique qu'ils consacrent plus de la moitié de leur temps de travail total à des fonctions d'accueil du public* » [98].

Dans sa réponse, l'ordonnateur s'est engagé à vérifier régulièrement l'éligibilité des fonctions ouvrant droit à NBI.

9.2.2- Le régime indemnitaire

L'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale fixe les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État[99]

9.2.2.1- Le régime indemnitaire antérieur à la mise en place du RIFSEEP

Antérieurement à la mise en place du RIFSEEP, le régime indemnitaire de la commune reposait sur une délibération récapitulative de 2011, qui visait à instaurer un régime indemnitaire promouvant « *une meilleure motivation des personnels, une reconnaissance de l'investissement des agents et une meilleure qualité de service rendu* ». À cette fin, l'ordonnateur avait ciblé deux leviers :

- la mise en place d'une modulation du régime au regard de la manière de servir, articulée autour de l'évaluation professionnelle ;
- l'instauration de primes incitatives, telles que des primes « *d'encouragement* » comme la prime de permanence en mairie le samedi matin ou la prime « *d'assiduité* » (versions 2011, 2012, 2013, 2014).

Les objectifs de reconnaissance de l'investissement des agents, n'ont été, dans les faits, que partiellement atteints, en raison :

- d'un choix par l'ordonnateur de procéder à des revalorisations collectives sectorielles

[97] L'intérim est temporaire et n'ouvre pas droit au bénéfice de la N.B.I. attachée à l'emploi correspondant. (C.E. n° 203 680 du 14 janvier 2000 et C.A.A. de Nancy n° 02NC00848 du 23 juin 2005).
[98] Question N° 80286; Réponse publiée au JO le : 05 avril 2011 page : 3356 : les conditions dans lesquelles s'apprécie la notion d'exercice de la fonction d'accueil « *à titre principal* », en vue de l'attribution de la NBI ont été précisées par le Conseil d'État dans son arrêt n° 284380 du 4 juin 2007.
[99] Article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, modifiée par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 – art. 26.

(filière police et médico-social notamment) plutôt qu'individuelles ;
- d'attribution de parts indemnitaires élevées dès l'étape du recrutement pour maintenir une attractivité d'employeur, restreignant les possibilités ultérieures de modulations individuelles en raison de l'atteinte des seuils maximum des enveloppes collectives ;
- d'une faible corrélation entre la manière de servir et l'attribution des primes, peu de revalorisations individuelles ayant été constatées à l'issue des périodes d'évaluation
- d'une faible portée des primes incitatives, de par leur montant modeste et la faible lisibilité des critères de mise en œuvre (par exemple prime d'assiduité de 75 € bruts par trimestre)
- de la non modulation de la part indemnitaire en cas d'absence des agents, alors que l'option était offerte par la réglementation.

Parmi les primes accordées, le régime des astreintes, instauré par délibération du 21 février 1994, n'avait pas été réactualisé des dispositions prévues par le décret 2005-542 du 19 mai 2005 et par l'article 5 du décret 2001-623 du 12 juillet 2011 qui exige d'établir « *les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés* ».

9.2.2.2- La mise en œuvre du RIFSEEP

Consciente des difficultés engendrées par l'application de son cadre indemnitaire antérieur, la commune a, par délibération du 19 juin 2017, appliqué les dispositions du décret du 20 mai 2014 instituant un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), visant à rationaliser et simplifier les dispositifs indemnitaires de la fonction publique en remplaçant toutes les primes et indemnités antérieures, sauf celles énumérées limitativement par décret.

La collectivité n'a pas mis en place le RIFSEEP dans les délais prévus et en a reporté la mise en œuvre à deux reprises[100]. Le nouveau régime est donc appliqué depuis le 1er septembre 2017.

Le RIFSEEP mis en œuvre par la commune comprend trois composantes, en dérogation avec les dispositions du décret de 2014 qui n'en prévoit que deux :

- une « part fonction », qui correspond à l'Indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), part fixe déterminée en appréciant le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions et définie selon une cartographie répartie entre 17 fonctions[101] comportant pour chacune, des montants plancher et plafond ;
- une part « engagement individuel », correspondant au complément indemnitaire annuel (CIA) et permettant d'apprécier par la modulation, l'engagement et la manière de servir de l'agent, déterminée en référence à un montant médian pivot, arrêté pour chacune des 17 fonctions identifiées par la collectivité et versée de façon conditionnelle[102] ;

[100] Initialement fixée au 1er septembre 2016 (délibération du 29 février 2016), l'entrée en vigueur du RIFSEEP est une première fois repoussée au 1er janvier 2017 (délibération du 11 juillet 2016), puis au 1er septembre 2017 (délibération du 19 juin 2017).
[101] Ex. le DGS peut se voir attribuer une part IFSE comprise entre 10 000 € et 25 000 €/an, un chef d'équipe une part IFSE comprise entre 3 000 € et 8 000 €/an, et un agent d'exécution aux fonctions administratives ou techniques simples une part IFSE comprise entre 800 € et 1 800 €/an.
[102] Cette part est versée aux agents présents au 1er mars de l'année en cours, après la tenue des entretiens d'évaluation, en une seule fraction non reconductible, sans condition d'ancienneté pour les agents stagiaires et titulaires, et sous condition d'ancienneté d'au moins 180 jours calendaires pour les agents contractuels de droit public.

- une part « maintien individuel », qui correspond au maintien de la rémunération antérieurement acquise avant le changement de cadre indemnitaire[103].

9.2.2.3- Évaluation du dispositif : l'atteinte des objectifs fixés par la commune

Lors de l'instauration du RIFSEEP, la collectivité avait fixé trois objectifs :

- **Objectif 1 : La formalisation d'un cadre plus lisible, transparent et équitable.**

Cet objectif semble atteint en ce qu'il rationnalise un régime indemnitaire ancien, assis sur plusieurs délibérations et en perte de cohérence du fait de la superposition des mesures indemnitaires.

Néanmoins, le processus de détermination de la part fonction (IFSE) n'est pas abouti. Bien que la délibération fixe les critères permettant de faire varier la part fonction, aucun emploi n'a fait l'objet d'une cotation plus fine que son classement au sein de la fonction, malgré des conditions d'exercice parfois sensiblement différentes d'un emploi à l'autre (pénibilité, nombre d'agents à encadrer, nombre d'élus référents, degré de contribution à la mutualisation avec l'EPCI). La collectivité ne dispose ni d'un organigramme ni de fiches de postes cotées, indiquant une rémunération indemnitaire cible.

De plus, des exceptions sont venues faire perdre en lisibilité le nouveau régime indemnitaire dès son instauration. Ainsi, pour la part « engagement individuel » et dans la perspective d'attirer des profils de collaborateurs qualifiés dans un environnement très concurrentiel sur les rémunérations, la délibération prévoit expressément la possibilité d'attribuer, dès le recrutement, une part supérieure aux taux moyens applicables dans la collectivité. Une disposition prévoit un réajustement à la baisse (sur un horizon pluriannuel), afin de faire converger la rémunération de ce nouvel agent vers les taux moyens applicables. Il paraît cependant peu vraisemblable qu'après plusieurs années d'engagement et de montée en compétences, un agent puisse accepter sans discussion une baisse de sa rémunération.

- **Objectif 2 : Une mise en conformité avec les dispositions statutaires.**

La chambre souligne les efforts réalisés par la collectivité pour parvenir à un respect des dispositions du droit commun dans la prise en compte des absences au sein de la part indemnitaire : celle-ci est minorée en cas de maladie et supprimée en cas d'absence injustifiée.

Si le droit au maintien « *du montant indemnitaire mensuel perçu par l'agent ou titre du ou des régimes indemnitaires antérieure* » est bien préservé par le nouveau dispositif, le choix de la collectivité de créer une part dédiée dite de « *maintien individuel* » n'est pas conforme aux disposition du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 qui ne prévoit que deux parts au RIFSEEP, « *l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise et, d'autre part, (…) un complément indemnitaire annuel lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir* ». La collectivité est donc invitée à régulariser ce point.

[103] Lorsqu'un fonctionnaire subit une baisse du montant indemnitaire qui lui est attribué, soit par l'application ou la modification des dispositions réglementaires applicables au corps de l'État équivalent, soit par l'effet de la modification de bornes indiciaires de son grade, il peut être décidé par délibération de lui maintenir le montant dont il bénéficiait en application des dispositions antérieures (art. 88 loi n° 84-53 du 26 janvier 1984).

- **Objectif 3 : La constitution d'un véritable outil de management**

L'ordonnateur s'est appuyé sur le RIFSEEP pour revaloriser certaines catégories d'agents.

Ainsi, afin d'accompagner les évolutions institutionnelles et reconnaitre la hausse de technicité attendue sur les postes des cadres, la collectivité a revalorisé significativement la part IFSE et la part CIA de la plupart de ses cadres en 2019.

De même, certaines professions de catégorie C ont fait l'objet d'une revalorisation de la part IFSE : ainsi, les ATSEM ont vu leur IFSE passer de 50 à 150 € brut mensuels.

La part CIA est versée aux agents présents au 1er mars de l'année en cours, après la tenue des entretiens d'évaluation, en une seule fraction non reconductible, sans condition d'ancienneté pour les agents stagiaires et titulaires, et, sous condition d'ancienneté d'au moins 180 jours calendaires, pour les agents contractuels de droit public. En octobre 2017, l'ordonnateur a versé un complément indemnitaire annuel de 300 € bruts au titre de l'année 2017 à l'ensemble des agents présents au 1er mars[104], sans distinction de fonction alors que le RIFSEEP n'était mis en œuvre que pour les quatre derniers mois de l'année.

Lors de la transposition dans le nouveau régime indemnitaire, la rémunération individuelle antérieure des agents a été intégrée dans les parts « *IFSE* » et « *maintien individuel* » du RIFSEEP. La part « *CIA* » constitue donc une rémunération nette supplémentaire pour les agents bénéficiaires et donc une dépense nouvelle pour la commune (129 541 € en 2020) qui explique en partie l'augmentation des dépenses de masse salariale de la collectivité.

Ces revalorisations viennent néanmoins attester de l'atteinte de l'objectif de faire du RIFSEEP un « *outil de management* » assis sur la valorisation de l'engagement des agents et de l'encadrement.

Tableau 47 : Évolution du CIA

	2017	2018	2019	2020
Nb de bénéficiaires	178	197	198	224
Montant brut hors charges patronales	51 572,11	101 160	108 787,12	129 541,05
Variation N/N-1	-	*+ 96 %*	*+ 8 %*	*+ 19 %*
CIA le plus faible	-	100 €	100 €	87 €
CIA le plus élevé	300 €	5 000 €	3 000 €	3 000 €
CIA moyen	289 €	513 €	549 €	578 €
variation N-1			*+ 6 %*	*+ 5 %*

Source : d'après éditions sur le régime indemnitaire payé fournies par la collectivité, retraitement CRC

Les effets sur la masse salariale :

Le bilan économique du RIFSEEP apparaît néanmoins défavorable pour les finances de la collectivité, puisque son instauration a eu pour effet de cristalliser la part incitative de l'ancien régime indemnitaire (déterminée par la modulation des taux de prime – et reprise dans la part IFSE au nom du maintien du régime indemnitaire antérieur) et créer une dépense nouvelle avec la prime d'engagement individuel, ce qui n'est pas sans conséquence sur l'évolution de la masse salariale dans un contexte financier contraint pour la collectivité.

[104] Avec une proratisation à la quotité de temps de travail.

9.2.3- Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires

Aux termes du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, l'accomplissement d'heures supplémentaires par les agents de catégorie C ou B peut donner lieu à versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). Celui-ci est toutefois subordonné à la mise en œuvre de moyens de contrôle automatisés des horaires (pointage), sauf pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de les percevoir est inférieur à 10 et pour les agents exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement. Le contingent mensuel maximum est de 25 heures, sauf circonstances exceptionnelles pour une durée limitée (article 6 du décret précité).

Par délibération du février 2003 la commune a instauré des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) « *pour l'ensemble des fonctionnaires de catégorie C et B (dont l'indice brut est strictement inférieur à 380)* ». Dans la pratique et bien que le terme « fonctionnaire » exclut de fait les agents contractuels, la collectivité a fait bénéficier ces derniers du versement d'IHTS, en contradiction avec les termes de la délibération.

La collectivité ne fait pas figurer dans la délibération la liste (limitative) des « *emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires* » telle qu'attendue à l'article 2 du décret n° 91-875. Les moyens de pointage, pourtant présents à l'Hôtel de Ville et aux services techniques, ne sont pas utilisés pour justifier des dépassements horaires déclarés.

Par délibération du 6 janvier 2019, la commune nouvelle a précisé les filières et les grades ouvrant droit au bénéfice d'IHTS. Cette délibération, est plus complète que la précédente en ce qu'elle mentionne bien la possibilité ouverte aux contractuels de bénéficier d'IHTS. Cependant, elle ne précise toujours pas la liste des emplois dont les missions peuvent impliquer la réalisation effective d'heures supplémentaires.

La chambre invite donc la collectivité à préciser par délibération les emplois ouvrant droit au versement d'IHTS et à exploiter les systèmes de contrôle automatisé du temps de travail comme base d'ouverture des droits à IHTS, ce que l'ordonnateur s'est engagé à faire, sans toutefois préciser d'échéance.

L'analyse des bulletins de paye a montré en outre quelques irrégularités ponctuelles :

- cinq agents de catégorie A, exclus réglementairement du bénéfice d'IHTS, ont bénéficié ponctuellement d'IHTS, dont l'un pour un volume supérieur au contingent règlementaire maximal des 25 heures mensuelles ;
- deux agents ont bénéficié du paiement régulier d'un contingent forfaitisé d'heures supplémentaires, équivalent à un complément de rémunération. Cette situation, irrégulière, s'est éteinte suite à l'instauration du nouveau cadre indemnitaire.

Le recours aux heures supplémentaires apparaît maîtrisé, leur volume ayant diminué depuis 2014, malgré la forte exposition de la commune aux aléas de la viabilité hivernale. Compte tenu de la crise sanitaire, l'année 2020 ne peut être considérée comme une année de référence, néanmoins, on peut noter que l'élargissement du périmètre de la commune en 2019 n'a pas conduit à augmenter le volume des heures supplémentaires. Le travail important de refonte des cycle horaires, réalisé en 2015 a permis d'optimiser les moyens humains disponibles.

Tableau 48 : Heures supplémentaires rémunérées de 2014 à 2020

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total annuel d'heures supplémentaires payées	3 206	3 737	2 569	2 582	2 394	3 121	1 504
Conversion en ETP	2	2,3	1,6	1,6	1,5	1,9	0,9

Source : d'après les bulletins de paies, retraitement CRC

9.2.4- Les avantages collectivement acquis

L'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 a ouvert la possibilité de maintenir, au bénéfice des agents, les « *avantages ayant le caractère de complément de rémunération qu'ils ont collectivement acquis au sein de leur collectivité ou établissement par l'intermédiaire d'organismes à vocation sociale* ».

Pour pouvoir être maintenus, les avantages collectivement acquis doivent avoir été institués avant le 27 janvier 1984, date d'entrée en vigueur de la loi précitée.

Au sein de la commune nouvelle, les agents issus des communes de Bellegarde-sur-Valserine et de Châtillon-en-Michaille bénéficient de l'attribution de primes « de vacances » et/ou « de fin d'année », conformément aux conditions prévues par les délibérations de chacune des anciennes communes. Les agents issus de la commune de Lancrans et les agents recrutés après la création de Valserhône ne sont pas éligibles à ces primes.

Les agents de la commune de Bellegarde-sur-Valserine, bénéficient depuis 1973 d'une prime de vacances et d'une prime de fin de d'année autrefois versées par l'intermédiaire de l'association des agents communaux à l'ensemble des agents occupant un emploi permanent. La collectivité a par délibération du 28 mars 1994, intégré ces primes dans son budget afin d'en assurer le versement direct aux agents. Il n'a pas été constaté de modification sur le montant et les modalités de versement, cette prime étant donc régulière.

Les agents de la commune de Châtillon-en-Michaille bénéficiaient d'une prime de fin d'année assise sur une part fixe et une part variable calculée selon la façon de servir et les mérites personnels des agents. La délibération originelle a subi, par le biais de six délibérations prises entre 1988 et 2018, plusieurs modifications relatives aux modalités d'attribution de la prime. La délibération prise en 2009 vient modifier la répartition entre part fixe et part variable selon la présence des agents. Le 5 novembre 2018, soit quelques semaines avant son intégration dans la commune nouvelle, la commune de Châtillon-en-Michaille a pris une délibération modifiant substantiellement les conditions d'attribution de la prime de fin d'année (suppression du principe d'une part variable et d'une part fixe pour instaurer une prime d'un montant fixe).

Pour pouvoir être maintenus, les avantages collectivement acquis doivent avoir été institués avant le 27 janvier 1984, date d'entrée en vigueur de la loi précitée. Dès lors, les nouvelles dispositions instaurées postérieurement à cette date sont irrégulières. Aussi, la chambre invite la commune à cesser ces versements. La collectivité peut intégrer le montant de la prime de fin d'année au sein du régime indemnitaire général, notamment pour les cadres d'emploi éligibles au RIFSEEP. Il est toutefois rappelé que ce régime n'est pas irrévocable et que la collectivité a également la possibilité d'y mettre fin (CE n° 287771, 21 mars 2008.commune de Bergheim).

Dans sa réponse, la commune a indiqué prendre acte du caractère irrégulier de cette prime et par conséquent entendre y mettre fin.

9.2.5- Les avantages en nature

Les avantages en nature résultent de la mise à disposition ou de la fourniture par l'employeur d'un bien ou d'un service dont, en principe, un salarié doit supporter la charge. Ces avantages sont des éléments indirects de rémunération et doivent 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). Leur attribution est encadrée par l'article 21 de la loi du 28 novembre 1990[105]. En outre, l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT prévoit que le conseil municipal peut mettre un véhicule à disposition des agents de la commune lorsque l'exercice de leurs fonctions le justifie et dans des conditions fixées par une délibération annuelle. Son second alinéa indique que tout autre avantage en nature fait l'objet d'une délibération nominative, qui en précise les modalités d'usage.

Les logements de fonction attribués par nécessité absolue de service

En 2018, la collectivité a procédé à la révision des attributions de logements de fonctions par nécessité absolue de service, en faisant passer leur nombre de quatre à trois.

Le montant des loyers semble cohérent et l'attribution du logement est bien déclarée dans les bulletins de paye. Les conditions d'attribution de ces logements apparaissent conformes et n'appellent pas d'observation.

Un logement loué à prix favorable

La commune a loué à un agent exerçant des fonctions de direction, un logement municipal (T4, 70m²) à un loyer avantageux[106] estimé à 50 % du prix du marché environ. À son départ de la collectivité, l'agent a conservé le bénéfice du logement dans les mêmes conditions tarifaires. La collectivité est invitée à étudier la possibilité de réviser les conditions de location de ce logement, ce que l'ordonnateur s'est engagé à faire.

Les véhicules et les cartes carburant

Conformément à l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT, le conseil municipal peut, selon des conditions fixées par une délibération annuelle, mettre un véhicule à disposition de ses membres ou des agents de la commune lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie. Tout autre avantage en nature fait l'objet d'une délibération nominative, qui en précise les modalités d'usage.

Le contrôle a mis en évidence l'attribution individuelle de cartes carburant à plusieurs agents.

- Les véhicules

Selon des conditions fixées par une délibération annuelle, l'assemblée délibérante peut mettre un véhicule à disposition de ses membres ou des agents de la commune lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie (article L. 2123-18-1-1 du CGCT).

Au moment du contrôle, la collectivité disposait d'un parc de véhicules dont la gestion demeurait perfectible, notamment en l'absence de carnet de bord. Dans sa réponse, la commune a indiqué avoir, depuis le contrôle, mis en place des carnets de bord et publié une

---

[105] Loi du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes.

[106] Montant du loyer mensuel 2014 : 354,21 €, 2015 à 2017 : 356,23€ ; 2018 : 359 € ; 2019 : 363,24 € ; 2020 : 369,24 €. L'estimation du prix des locations au m² le plus défavorable au 1er mai 2021 pour la commune de Bellegarde-sur-Valserine est de 10€ (pour une moyenne dans l'Ain de 12€), soit une estimation de loyer a minima de 700 €.

note de service relative aux nouvelles modalités d'utilisation des badges autoroute, carnets de bords et remisage à domicile.

Au moment du contrôle, quatre agents, disposaient, selon la collectivité, de véhicules de service avec pratique d'un remisage à domicile. Pourtant, la collectivité a confirmé ne pas avoir pris d'arrêté de remisage à domicile. L'usage des véhicules pour effectuer les trajets domicile-travail apparaissait donc irrégulier.

La collectivité a, par délibération du 17 mai 2021, fixé la liste des mandats, fonctions et missions ouvrant droit à la possibilité de remisage à domicile et a délibéré sur un projet de règlement fixant les modalités et conditions de remisage d'un véhicule de service et rappelant l'interdiction d'usage privatif des véhicules.

La délibération indique qu'aucun emploi n'est concerné par l'attribution d'un véhicule de fonction et fixe neuf fonctions ouvrant droit à la possibilité de remisage à domicile pour les véhicules de service. Ces attributions semblent globalement justifiées par la nature des sujétions liées aux emplois des agents : agents en astreinte bâtiments ou viabilité hivernale par exemple.

Il conviendra toutefois de veiller à ce que ces véhicules ne soient pas assimilables à des véhicules de fonction qui impliqueraient de déclarer les avantages en nature inhérents à cette catégorie de véhicules.

- Les cartes carburant

Au jour du contrôle, deux cartes carburant, utilisables auprès d'une station située sur le territoire communal, étaient mises à disposition d'élus et cinq cartes étaient attribuées nominativement à des agents sans qu'aucune délibération[107] n'ait ouvert cette possibilité, ni qu'un règlement interne vienne en encadrer l'usage.

Ces attributions nominatives n'ont pas été déclarées au titre des avantages en nature octroyés aux agents alors même que les montants mensuels représentés par les pleins d'essence ont pu atteindre des montants relativement conséquents (exemple d'un agent, utilisateur d'un

véhicule remisé à domicile et bénéficiaire d'une carte carburant et, dont les pleins atteignent 3 860 € en 2020).

Depuis le contrôle, la collectivité s'est dotée de procédures destinées à encadrer l'utilisation des cartes carburant. Elle a également adopté l'utilisation de carnets de bord. Elle doit à présent s'appuyer sur ces outils pour exercer un suivi régulier de l'usage des véhicules. Enfin, elle doit accompagner ce suivi de prises de délibérations annuelles et d'arrêtés individuels afin d'encadrer la mise à disposition de véhicules aux agents.

9.3- L'action sociale

L'attribution de prestations à caractère social au profit des agents publics est encadrée par l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifié par la loi n°2001-2 du 3 janvier 2001 et l'article 88-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 qui rappelle les compétences de l'assemblée délibérante en la matière.

Ainsi, chaque collectivité est libre de définir les prestations collectives et individuelles ayant pour finalité « *d'améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs,*

[107] Loi 2013-907 du 11 octobre 2013 - article 34.

ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles. » (Article 9 de la loi n°83-634).

L'article 9 de la loi du 13 juillet 1983 précise que « *l'État, les collectivités locales et leurs établissements publics peuvent confier à titre exclusif la gestion de tout ou partie des prestations dont bénéficient les agents à des organismes à but non lucratif ou à des associations nationales ou locales régies par la loi du 1erjuillet 1901 relative au contrat d'association* ».

L'action sociale portée par la commune de Valserhône est exercée en partie directement par l'attribution de titres restaurant et la participation au financement de la protection sociale complémentaire des agents.

Elle est partiellement confiée à l'Association des agents des collectivités territoriales qui est chargée de faire bénéficier les agents de prestations à caractère social, culturel, sportif ou de loisirs. Les prestations portent sur l'attribution de bons d'achats pour Noël et pour la rentrée scolaire, sur la participation aux vacances des enfants du personnel communal ainsi que sur des entrées à prix remisés pour les activités de loisirs et les activités sportives. À cet effet, la commune verse une contribution annuelle à l'association sous forme de subvention via une délibération annuelle.

Tableau 49 : Subventions attribuées à l'association des agents des collectivités territoriales

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
36 500 €	37 300 €	37 500 €	35 000 €	38 000 €	45 000 €	53 500 €

Source : grand livre

Si une commune peut déléguer la gestion de l'action sociale à une association, elle ne peut toutefois s'en démettre complétement. En effet, l'article 88-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 dispose que: « *l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local détermine le type des actions et le montant des dépenses qu'il entend engager pour la réalisation des prestations prévues à l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983* ».

Les relations entre la commune et l'association des agents communaux est formalisée par une convention d'une durée de 6 ans. Les objectifs de la convention affichés à l'article 3[108] et à l'article 4[109] de la convention apparaissent trop larges et insuffisants pour constater une quelconque prescription de l'assemblée délibérante en matière d'action sociale. La convention est arrivée à échéance le 30 janvier 2021 et, au jour de la clôture du contrôle, n'avait pas été renouvelée.

La chambre invite la collectivité à rédiger sans délai une nouvelle convention en en réduisant la durée et en précisant davantage le type des prestations et le volume approximatif des dépenses qu'elle entend engager pour la réalisation des actions prévues. La collectivité est enfin encouragée à assurer un suivi plus rigoureux de l'exécution de la convention, notamment en s'assurant annuellement du respect des objectifs formulés.

[108] *« L'association des agents des collectivités territoriales est chargée d'une manière générale de représenter et défendre les intérêts moraux et matériels de ses membres, de contribuer à l'amélioration de leur condition par toutes les formes d'entraide matérielle et d'encouragement, de coordonner et de développer toutes les initiatives ».*
[109] *« L'association des agents des collectivités territoriales s'engage à mettre en œuvre tous les moyens nécessaires à la réalisation de l'objectif fixé d'un commun accord avec la Ville de Bellegarde ».*

Dans sa réponse, l'ordonnateur s'est engagé à établir « *dans les meilleurs délais* » une nouvelle convention d'objectifs avec l'association des agents communaux, assortie d'objectifs mieux définis.

9.4- Le temps de travail

Les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents des collectivités territoriales et des établissements publics sont fixées par l'organe délibérant, dans les limites applicables aux agents de l'État (article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984).

La durée annuelle légale du temps de travail pour les agents publics est fixée à 1 607 heures depuis 2005[110].

9.4.1- La refonte des temps de travail et du régime des autorisations spéciales d'absence

9.4.1.1- Le temps de travail

Le régime du temps de travail propre à la commune de Bellegarde-sur-Valserine a été défini par plusieurs délibérations prises entre 2001 et 2015[111], dont l'application n'aboutissait pas au respect de la durée légale du travail (congés exceptionnels, jours de RTT supplémentaires, attribution automatique de jours de fractionnement, etc.).

La réforme « Bellegarde 2015 », notamment formalisée dans une délibération du 10 juillet 2015 a permis d'engager une importante révision des temps de travail dans la collectivité et de tendre vers les dispositions de droit commun applicables à l'ensemble des agents publics en refondant les cycles de travail, en supprimant l'attribution automatique des jours de fractionnement et les quatre à six jours de congés accordés annuellement par le Maire. Seul demeure l'octroi -sans compensation- d'un jour chômé à l'occasion du lundi de Pentecôte, ce qui porte la durée annuelle de travail à 1598 heures au lieu des 1 607 heures légales (les modalités de calcul du temps de travail en vigueur dans la collectivité sont détaillées en annexe n° 8).
La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique ayant abrogé les régimes dérogatoires, les exécutifs locaux renouvelés après les élections municipales de 2020 ont pour obligation de régulariser leur situation par l'adoption d'une nouvelle délibération dans un délai d'un an suivant le renouvellement de leur assemblée délibérante.

La chambre invite la commune à délibérer afin d'instaurer une journée de solidarité (équivalent à la suppression du lundi de Pentecôte chômé), ce que l'ordonnateur, dans sa réponse, s'est engagé à faire, sans mention d'échéance de mise en œuvre.

9.4.1.2- Les autorisations d'absence

La loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit l'octroi d'autorisations d'absence à l'occasion d'évènements familiaux, sans en déterminer pour autant la durée. En l'absence de décret d'application, les règles d'autorisations d'absence doivent être définies localement par l'assemblée délibérante, après présentation en Comité technique.

L'article 45 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 précise que « *Les fonctionnaires en activité bénéficient d'autorisations spéciales d'absence liées à la parentalité et à l'occasion de certains*

[110] Décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État, rendu applicable aux agents territoriaux par l'article 1 du décret n°2001-623 du 12 juillet 2001, puis de la loi du 16 avril 2008 relative à la journée de solidarité.
[111] Délibération du 17 décembre 2001 ; délibération du 15 Décembre 2014 ; délibération du 10 juillet 2015.

évènements familiaux. Ces autorisations spéciales d'absence n'entrent pas en compte dans le calcul des congés annuels. » Un décret en Conseil d'État doit en préciser la liste.

Une note de service du 5 mars 2020, basée sur une délibération du 16 décembre 2019 indique les conditions d'octroi de ces autorisations d'absence pour Valserhône. Un important travail d'alignement de ces droits sur ceux dont bénéficient les agents de l'État a été réalisé par la collectivité, faisant passer le nombre de jours d'absence possibles théoriques de 87 à 54 (voir détail en annexe n°9). Malgré cet effort important, les autorisations exceptionnelles d'absence demeurent généreuses au regard du régime des agents de l'État[112] : c'est par exemple le cas pour le mariage d'un proche, le décès d'une personne autre qu'un ascendant-conjoint-descendant ou encore pour l'hospitalisation d'un proche.

Il conviendra, dès lors que le décret précité sera intervenu, de veiller au respect du cadre réglementaire défini en adaptant le régime d'autorisation spéciale d'absence.

9.4.2- Les congés et le compte épargne temps

Les congés des agents territoriaux sont régis par les décrets du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux et du 15 février 1988, relatif aux congés annuels des contractuels territoriaux.

La commune a instauré par délibération du 18 avril 2011 un compte épargne temps (CET) au profit de ses agents, sans possibilité de monétisation ni de versement au titre de la RAFP[113]. L'examen des conditions d'octroi et des durées de congés appliquées par la collectivité n'appelle pas d'observation particulière, sauf en ce qui concerne la possibilité de report des congés non pris jusqu'au 30 avril de l'année suivante, offerte par le règlement interne au temps de travail alors même que l'existence d'un CET permet aux agents d'y affecter leurs jours de congés non pris.

Le décret du 26 novembre 1985 précité rappelle dans son article 5 que « *le congé dû pour une année de service accompli ne peut se reporter sur l'année suivante, sauf autorisation exceptionnelle donnée par l'autorité territoriale.* ». Il existe également des dérogations spécifiques en cas de maladie[114].

Aussi la chambre invite la collectivité à modifier sa pratique sur ce point et à en prendre acte dans son règlement interne au temps de travail.

9.5- Conclusion intermédiaire

Le travail de fond effectué à partir de 2015 sur le temps de travail par la commune a permis d'aboutir à des avancées significatives :

- la durée du temps de travail tend vers les 1607 heures, mais la question de la compensation de la journée de solidarité doit être régularisée sans délai ;
- la refonte de l'organisation des services avec le passage à 37 heures hebdomadaires pour les services administratifs, enfance et techniques a permis de rationaliser les cycles horaires et d'optimiser les moyens humains disponibles ;
- le volume des heures supplémentaires a pu être maîtrisé, il convient à présent d'en régulariser les conditions de paiement ;

[112]Réponse du Ministère de la fonction publique publiée dans le JO Sénat du 6 octobre 2016 - page 4328 : « *Conformément au principe de parité qui inspire l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 relatif à la fixation des règles du temps de travail, les collectivités territoriales peuvent se référer aux autorisations spéciales d'absence qui peuvent être accordées aux agents de l'État, sous réserve des nécessités de service.* »

[113] RAFP : retraite additionnelle de la fonction publique.

[114] Réponse ministérielle, publiée au JO de l'Assemblée Nationale le 3 janvier 2012, à la question N° 120032 publiée au JO le 18 octobre 2011.

- l'instauration du RIFSEEP a permis de lisser en partie les difficultés rencontrées avec le régime indemnitaire antérieur, sans que, sur un plan règlementaire, l'architecture de ce dernier soit pleinement conforme ; ce nouveau cadre indemnitaire a engendré des dépenses nouvelles dans un contexte financier très contraint, qu'il convient impérativement de réguler.

Concernant l'évolution des effectifs, après une période de montée en expertise liée à la fusion des communes et à la mutualisation des services avec la CCPB, la collectivité est invitée à maîtriser les recrutements afin de stopper le fort accroissement de sa masse salariale, et à engager une réflexion sur les modalités de sa contribution au fonctionnement des services mutualisés.

10- LA COMMANDE PUBLIQUE

10.1- Le service « marchés publics » : périmètre et missions

La fonction commande publique est intégrée à la direction de l'administration générale. Elle est assurée par 2,5 agents ETP, dont la directrice de l'administration générale pour 0,5 ETP.

Au cours de la période sous contrôle, le service a été mis significativement à contribution dans le cadre :

- de la mutualisation des services avec la CCPB, le service assurant désormais l'ensemble des prestations d'achat public de cette collectivité, en sus de l'activité propre à Valserhône ;
- des opérations de rapprochement entre communes préalablement à la création de la commune nouvelle avec le portage administratif des marchés de la commune de Lancrans, puis l'intégration de l'ensemble des marchés des trois communes fusionnées à partir de 2019.

Le service « marchés publics » a une fonction essentiellement juridique en ce qu'il contribue à la sécurisation des procédures et à la prévention des irrégularités, notamment par la vérification des estimations de seuil, la formalisation des pièces des dossiers de consultation des entreprises et le choix de la procédure. Si nécessaire, il peut intervenir à l'étape de l'analyse des candidatures et des offres par des demandes de compléments à la candidature, de précisions, de négociations, de régularisations et de justification d'offres anormalement basses.

Le service ne dispose pas de logiciel d'aide à la rédaction des marchés publics : les modèles sont mis à jour par les agents du service, et le contrôle des documents n'a pas mis en évidence de difficulté particulière.

L'exécution financière des marchés n'est pas assurée par le service, mais réalisée par le service de la comptabilité. Le service « marchés publics » effectue tout de même un suivi sommaire de l'exécution financière au moyen d'un tableur.

10.2- La mise en œuvre des procédures

10.2.1- Le suivi des seuils pour la mise en concurrence

À défaut de procédure formelle, les services ont à leur disposition des préconisations diffusées au moyen de courriels et de proposition de modèles de documents (acte d'engagement par exemple).

Jusqu'en décembre 2019, le service des marchés publics devait être sollicité pour tout achat supérieur à 25 000 € HT. À compter du 1er janvier 2020, en raison de l'élévation du seuil de procédure sans publicité ni mise en concurrence, le service doit être consulté pour tout achat supérieur à 40 000 € HT[115] , ce qui a contribué à augmenter les risques (cf. *infra,* paragraphe relatif aux achats inférieurs à 40 000 €). En deçà de ce seuil, les services réalisent leurs achats seuls, avec pour consigne de mettre en concurrence les fournisseurs par devis et de formaliser l'achat par un acte d'engagement, souvent, mais non systématiquement, soumis à la relecture du service marchés publics. En effet, pour les marchés d'une valeur inférieure à 40 000 € HT, l'acheteur a pour seule obligation de choisir une offre pertinente, de faire une bonne utilisation des deniers publics et de ne pas contracter systématiquement avec un même fournisseur lorsqu'il y a plusieurs offres susceptibles de répondre à son besoin.

La nomenclature des achats est un outil nécessaire pour consolider en nature, en volume et en valeur les achats effectués par la collectivité au regard des seuils prévus par le code de la commande publique.

Conformément aux possibilités ouvertes par la règlementation[116], la commune est en train de concevoir sa propre nomenclature, mais dont la mise en œuvre et l'intégration au sein du logiciel comptable ne sont pas encore effectives.

En l'absence de nomenclature et de lien fonctionnel entre le service des marchés publics et le service comptabilité, la collectivité n'effectue pas d'analyse consolidée de ses besoins et de ses achats, parfois répartis entre plusieurs fournisseurs au sein d'un même segment (en contradiction avec les dispositions de l'article R. 2121-6 du code de la commande publique), ce qui rend incertaine la détermination des seuils de déclenchement des procédures et engendre des irrégularités.
Ainsi, seuls les marchés dont l'évaluation initiale du montant est d'emblée supérieure à 40 000 € sont soumis à une procédure adaptée et sont suivis par le service marchés publics.

L'organisation en place conduit à fragiliser le respect du principe de mise en concurrence et amoindrit les possibilités de recherche d'économies d'échelle par massification des achats. Ainsi, de nombreux achats ne font pas l'objet de procédure formalisée alors même que leur montant l'exigerait.

La collectivité est invitée à définir et mettre en œuvre un suivi des seuils par nomenclature permettant de s'assurer du respect des principes de la commande publique. Elle devra ensuite s'attacher à systématiser la formalisation les marchés pour les achats de catégorie homogène dépassant le seuil des 40 000 € HT.

10.2.2- Les achats supérieurs à 40 000 €

La commune attribue un volume annuel de marchés publics variant de 5,2 M€ HT à 10,6 M€ HT, l'augmentation substantielle de ce volume étant liée au passage à la commune nouvelle.

Aucun objectif en matière de performance de l'achat n'a été déterminé par la collectivité, alors que la fusion des communes et la mutualisation des achats entre Valserhône et la CCPB devrait l'y encourager. La performance de l'achat public n'est explorée qu'indirectement par la massification des achats et dans le cadre de groupements de commandes. Ainsi, plus de 20 marchés de travaux, fournitures courantes et services ont fait l'objet de groupements de

[115] L'article R. 2122-8 du code de la commande publique fixe à 40 000 euros HT le seuil de dispense de de mise en concurrence pour l'ensemble des acheteurs soumis au code. Pour les achats d'un montant inférieur à ce seuil les acheteurs peuvent ainsi passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables.
[116] Les personnes publiques ont la faculté de définir elles-mêmes, le niveau auquel chacun de leur besoin doit être pris en compte, en adoptant une nomenclature propre.

commande, en partenariat avec la communauté de communes du Pays bellegardien, et plus accessoirement l'Office du Tourisme Terre de Valserine ou d'autres communes membres de la CCPB. Par ailleurs, la commune a fait le choix d'adhérer aux groupements de commande portés par le Syndicat Intercommunal d'énergie et de e-communication de l'Ain (SIEA) pour les achats de fourniture d'électricité et de gaz.

La collectivité a recours aux accords-cadres, permettant de répondre aux besoins récurrents, ce qui est une bonne pratique[117] à développer autant que possible.

Pendant la période sous contrôle, la collectivité a procédé à plusieurs opérations de travaux, dont celle significative, en matière de voirie et de réseau réalisée par l'intermédiaire du contrat de partenariat étudié ci-avant.

10.2.2.1- Les difficultés rencontrées lors de la création de la commune nouvelle

Entre 2018 et 2019, le suivi administratif des marchés a atteint un degré de complexité élevé suite à la création de la commune nouvelle, chaque commune disposant de ses propres marchés.

Lorsque cela était possible (existence d'un marché, respect des montants maxi, respect de l'économie globale du marché), la commune nouvelle a fait le choix de faire couvrir les besoins par les marchés détenus par la commune de Bellegarde-sur-Valserine et transférés à la commune nouvelle de Valserhône. Lorsque cela n'était pas possible, les marchés des communes historiques ont couru jusqu'à leur extinction et ont nécessité un suivi parallèle.

La chambre relève que dans ce contexte et de façon conjoncturelle, certains marchés n'ont pu être renouvelés dans les délais nécessaires (signalisation routière verticale, papeterie...). Sur un plan économique, cette situation n'a pas porté préjudice, les entreprises titulaires de marchés ont pratiqué une continuité tarifaire dans l'attente d'une nouvelle consultation, mais un volume important d'achats a été réalisé hors cadre concurrentiel.

10.2.2.2- La qualité de l'expression du besoin et l'allotissement

Le faible nombre de procédures infructueuses dont fait état la collectivité est un bon indicateur de la qualité de l'expression du besoin et de l'accès aux entreprises aux marchés avec des lots adaptés.

L'analyse des cahiers des charges d'un échantillon de marchés a montré que l'expression du besoin apparaît claire pour les potentiels soumissionnaires (y compris pour les achats inférieurs à 40 000 €).

L'allotissement est pratiqué de manière systématique par la commune.

10.2.2.3- Le respect de la publicité et de la mise en concurrence

En matière de publicité des achats, les collectivités doivent satisfaire à un formalisme variable selon les montants et les types de procédures liés.

En la matière, lorsque la règlementation l'impose, la collectivité satisfait aux obligations minimale de publication au BOAMP et au JOUE, par l'intermédiaire de la plateforme de dématérialisation des achats publics.

---

[117] *« Le recours à l'accord-cadre contribue à réaliser des économies (notamment en termes de coûts de procédure et de propositions de prix plus avantageuses) et à optimiser les conditions d'achat en permettant aux acheteurs de planifier leurs achats. »* note de la direction juridique et de la commande publique (DAJCP) – ministère chargé de l'économie et des finances sur les accords-cadres de 2017.

Les délais de consultation des entreprises sont systématiquement supérieurs à 30 jours, ce qui est une bonne pratique.

10.2.2.4- La qualité de l'analyse des offres

Le service « marchés publics » assure systématiquement une vérification de l'analyse des offres pour les marchés supérieurs à 40 000 € H.T et accompagne les services en cas de négociation. Cette organisation permet la production de rapports satisfaisants, respectant les critères énoncés dans les règlements de consultation et avis de publicité.

Les deux critères principaux, prix et valeur technique sont systématiquement pondérés. La méthode de notation du prix est relativement constante et régulière (formule basée sur l'offre la moins-disante – sauf quelques marchés très spécifiques ou des variables sont à prendre en compte), les calculs économiques ne comprennent pas d'erreur manifeste, et la valeur technique est évaluée à partir d'un barème qualitatif (variant de « incomplet » à « satisfaisant »).

En l'absence d'orientations propres à la collectivité, les critères de développement durable sont limités aux seules obligations règlementaires selon l'achat visé.

Le cas échéant, le rapport est présenté aux membres de la commission d'appel d'offres conjointement par le service des marchés publics et le service opérationnel.

10.2.2.5- La notification du marché et l'information aux candidats non retenus

Parmi les bonnes pratiques, le service marchés publics adresse un courrier d'information aux candidats non retenus par l'intermédiaire de la plateforme dématérialisée. Les candidats non retenus ont communication de leur classement, leur notation sur chaque critère, le nom et le code postal du candidat retenu, le montant de son offre, la notation sur les différents critères, et le cas échéant, l'information du délai de suspension[118] pour les procédures formalisées.

10.2.2.6- Révision contractuelle et périodique des prix

L'application des clauses de révision contractuelle et périodique des prix est assurée par les services bénéficiaires, sans contrôle *a posteriori* par le service des marchés publics. En raison des risques d'erreur d'application des formules de révision et de rejets comptables inhérents, une supervision de la procédure est préconisée.

10.2.2.7- L'information aux élus et aux citoyens

Le maire a délégation de compétence pour engager la commune et gérer les marchés publics ainsi que leurs avenants quels que soient leurs montants, conformément à l'article L.2122-22 du CGCT. Il rend régulièrement compte de la signature de l'ensemble des marchés au conseil municipal dans des conditions conformes à l'article L. 2122-23 du CGCT.

Les collectivités ont l'obligation de publier les données essentielles des marchés publics[119]. Ces dernières n'ont pas été publiées d'octobre 2018 à mi-2020. La collectivité a indiqué avoir régularisé la publication des données essentielles pour la période considérée et s'engager

[118] Le délai de suspension, mentionné à l'article R. 2182-1 du code de la commande publique, est un délai suspensif entre la communication de la décision d'attribution du marché et la signature de ce dernier afin de permettre aux soumissionnaires d'engager, le cas échéant, une procédure de recours.
[119] Les pouvoirs publics ont l'obligation de publier la liste des données essentielles de leurs marchés publics ou contrats de concession sur le profil acheteur (article L. 2196-2 du code de la commande publique pour les marchés publics et article L. 3131-1 du code de la commande publique pour les contrats de concession).

désormais à en assurer la publication dès la notification des marchés. Les données essentielles sont dorénavant accessibles sur le site internet de la commune.

10.2.3- Les achats inférieurs à 40 000 €

L'absence de procédure interne formalisée et les moyens RH affectés au service ne permettent pas au service « marchés publics » d'intervenir avec une forte légitimité dans le suivi des achats déconcentrés au sein des services. Cette organisation peut constituer une source de risques pour la collectivité, notamment au regard de la difficulté à suivre dans ces conditions la computation des seuils de mise en concurrence.

À partir de l'analyse d'un échantillon aléatoire d'une trentaine d'achats inférieurs au seuil des 40 000 € HT, les constats suivant peuvent être dressés :

- **Mise en concurrence et conservation des éléments relatifs à la passation de la procédure :**

  Il n'a pas été possible pour la collectivité de justifier systématiquement du respect du principe de mise en concurrence (notamment par la présentation de plusieurs devis). Le contrôle a permis de constater que des services ont pu parfois se dispenser de la procédure des trois devis et ont poursuivi leurs achats auprès de fournisseurs « habituels » ou anciennement titulaires du marché. Le service marchés publics doit s'assurer d'une mise en concurrence minimale et de l'archivage des preuves de la mise en concurrence.

- **L'analyse des offres :**

  L'appréciation de la conformité de l'offre avec les critères déterminés lors de la consultation peut parfois laisser une certaine place à la subjectivité de l'instructeur, plus ou moins réceptif quant aux alternatives proposées par le soumissionnaire. Ainsiont pu être achetés des véhicules diesel alors que le cahier des charges mentionnait des motorisations essence.

- **La formalisation :**
  Bien que fréquemment utilisés pour les achats inférieurs à 40 000 €, les actes d'engagement ne sont pas systématisés, ce qui pourrait fragiliser la collectivité en cas de contentieux. Le service marchés publics n'est pas consulté pour vérifier les clauses contractuelles incluses dans les bons de commande des fournisseurs et éventuellement leur caractère « exorbitant » ou défavorable à la collectivité. Une campagne de sensibilisation a toutefois été réalisée par le service marchés publics auprès des services acheteurs afin de faire retirer des contrats-types des fournisseurs les clauses de reconduction tacite.

10.3- Conclusion intermédiaire

Dans un contexte d'évolution institutionnelle importante, le service marchés publics a su accompagner la mutualisation des services avec la communauté de communes et fiabiliser au mieux le passage à la commune nouvelle : les interruptions de marchés ont été peu nombreuses, et le volume de nouveaux marchés contractés important, dans des délais courts. Les bonnes pratiques en matière de délais de publication, d'allotissement, d'analyse des offres doivent être préservées.

Des progrès peuvent à courte échéance, être réalisés en matière de suivi d'exécution, par une plus forte relation avec le service finances. Une meilleure sécurisation des procédures peut également être rapidement opérationnelle, par la mise en place de contrôles par

échantillonnage des achats inférieurs à 40 000 € HT, l'adoption d'une nomenclature et la diffusion d'un guide interne de la commande publique avec une révision des seuils.

Enfin, la fonction achats, source d'économies potentielles, nécessiterait d'être développée et ce, en complément des démarches entreprises en matière de mutualisation des achats avec d'autres structures. L'accent doit être porté sur l'évaluation financière des besoins réels, sur l'analyse de l'exécution des marchés antérieurs pour améliorer l'expression du besoin.

11- LE BILAN DE LA FUSION

À ce jour, plusieurs éléments rendent difficile l'élaboration d'un bilan intermédiaire complet de la fusion des trois communes :

- la précocité du contrôle dont l'ouverture a eu lieu moins d'un an après la clôture du premier exercice budgétaire ;
- la concomitance de la fusion avec le mouvement de mutualisation des services avec la CCPB qui rend difficile toute comparaison à isopérimètre ;
- les transferts de compétences intervenus tout au long de la période sous contrôle qui ont encore accentué les écarts de périmètres ;
- la crise sanitaire dont les effets sur les charges courantes et sur les investissements en cours n'ont pu être totalement quantifiés par la commune.

Un retour aux « enjeux » de la fusion décrits dans les délibérations concordantes de création de la commune nouvelle peut néanmoins servir de base à une première évaluation de l'atteinte des objectifs assignés à cette opération.

- *Garantir un bon niveau de service public à leurs populations* ;

Les habitants des communes de Châtillon-en Michaille et Lancrans accèdent désormais à des services municipaux plus étoffés et à une offre de service plus qualitative (éveil musical, création d'une bibliothèque à Lancrans, extension du périmètre de déneigement, mise en place de lignes de transport, etc.), tout en conservant la proximité des équipements et le maintien de mairies annexes. De plus, pour ces communes aux services municipaux peu étoffés, l'apport de l'ingénierie bellegardienne a constitué une réelle plus-value.

- *Structurer un pôle de centralité renforcé pour répondre aux attentes du territoire du Pays bellegardien et pour constituer une voix qui compte dans le Grand Genève, dans le département de l'Ain et dans la région Auvergne Rhône-Alpes*

La commune de Valserhône représente 76,9 % de la population totale de la CCPB alors que Bellegarde-sur-Valserine pesait pour 54,7 %. Néanmoins, la place prise par la commune nouvelle au sein de l'intercommunalité ne s'explique pas uniquement par l'augmentation de son poids démographique. En effet, c'est surtout par la mise à disposition de ses services structurés et par sa contribution aux charges de centralité avec une offre de services étoffée que la commune incarne désormais un pôle de centralité indispensable aux attentes des habitants du territoire du Pays bellegardien. Devenue la troisième ville du département en nombre d'habitants, la commune indique que ce positionnement a eu un impact positif dans ses relations avec les services de l'État et les autres collectivités.

- *Poursuivre la réalisation d'investissements communaux essentiels (écoles, équipements sportifs et culturels, aménagements routiers, cadre de vie, etc.) par la mutualisation des moyens financiers existants et la réalisation d'économies de fonctionnement*

L'augmentation des capacités d'investissement offerte par la fusion a permis à la commune nouvelle de poursuivre la politique d'investissements ambitieuse engagée par la commune de Bellegarde-sur-Valserine, malgré le ralentissement observé en 2020, imputable à la crise sanitaire. Les projets d'investissement concernent aussi bien la commune déléguée de Bellegarde-sur-Valserine que les autres communes historiques et tendent à confirmer la commune dans sa position de forte contributrice aux charges de centralité (projet de la plaine d'Arlod notamment ou encore voirie).

En revanche, et contrairement aux attentes initiales, la structuration en commune nouvelle n'a pas engendré d'économies d'échelle : au regard de la faible taille des communes de Châtillon-en-Michaille et de Lancrans, la fusion n'a pas conduit à des gains d'efficience par réorganisation ou fusion de services. Au contraire, la commune nouvelle a dû renforcer ses effectifs afin de faire face à un phénomène de « sous-administration », fruit d'un ratio peu favorable entre la charge incombant aux services de la nouvelle commune et le nombre et le profil du personnel transféré. Par ailleurs, le choix assumé par l'exécutif de maintenir -au moins durant le premier mandat- les mairies annexes et de ne pas fermer d'équipements municipaux ne pouvait que conduire à un empilement des coûts de fonctionnement, sans économies d'échelle possibles.

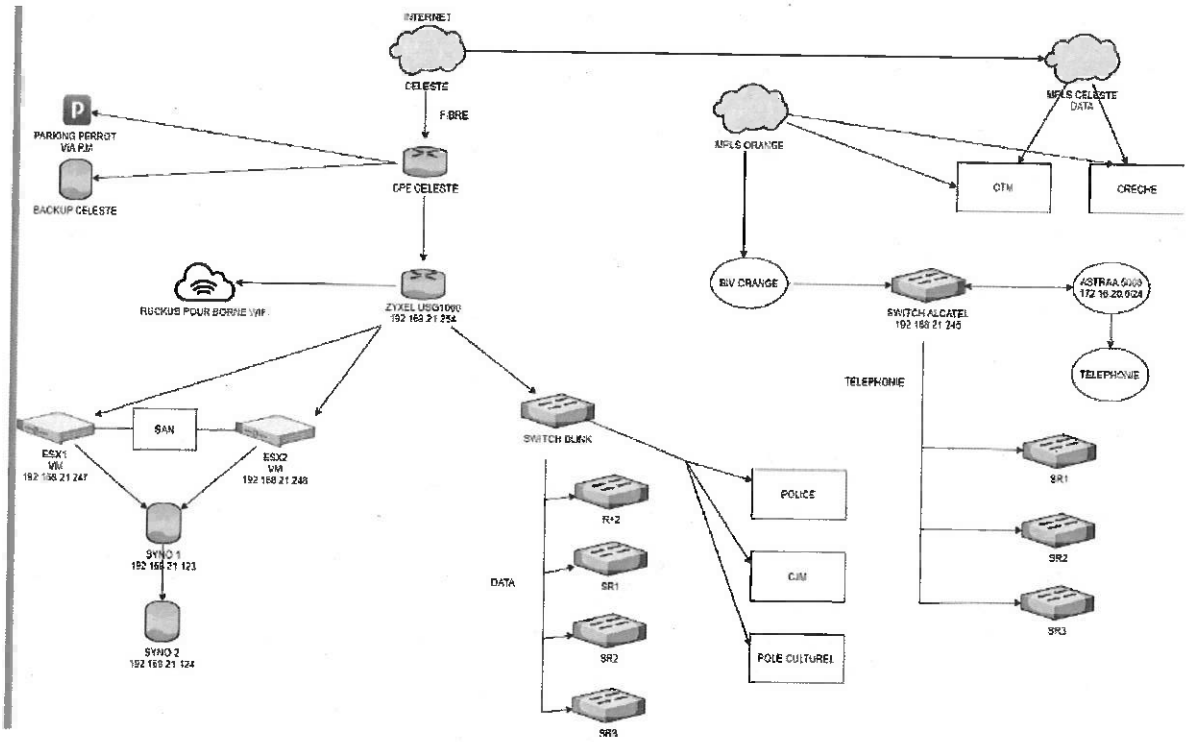
De nombreuses pratiques restent à harmoniser au sein des services publics, y compris dans les périmètres d'externalisation de certains services ou les pratiques de gestion des ressources humaines. La commune nouvelle n'a pas atteint sa pleine maturité et mérite de voir ses bases de fonctionnement consolidées et sa contribution aux charges de centralité réinterrogée.

Néanmoins, il convient de souligner que, bien qu'étant le fruit d'une décision très rapide, la nouvelle structure communale semble avoir été bien acceptée et intégrée par les administrés, y compris ceux des communes de Châtillon-en Michaille.et Lancrans. La fusion n'a ainsi pas été un thème de campagne prépondérant lors des élections municipales de 2020 et apparait assez consensuelle parmi les élus municipaux. La nouvelle entité dispose désormais d'une identité propre assise sur sa cohérence territoriale.

12- ANNEXES

Annexe n° 1. Infrastructure informatique de la commune de Valserhône 91
Annexe n° 2. L'absentéisme au sein de la commune de Bellegarde-sur-Valserine, puis Valserhône ...92
Annexe n° 3. Structure des effectifs communaux (emplois permanents) 93
Annexe n° 4. La mise en œuvre du RIFSEEP 94
Annexe n° 5. Décompte de la durée annuelle du temps de travail 95
Annexe n° 6. Autorisations exceptionnelles d'absence 96
Annexe n° 7. Glossaire 97

Annexe n° 1. Infrastructure informatique de la commune de Valserhône



Source : commune de Valserhône, 2021.

Légende : La commune de Bellegarde a mis en place un réseau privé sécurisé pour la téléphonie et les data au profit des différents sites de la mairie de Bellegarde (MPLS sur le schéma). Ce MPLS est géré par l'opérateur Internet Céleste. Ce schéma illustre la séparation physique et logique du réseau téléphonie et data. L'hôtel de Ville de Bellegarde-Sur-Valserine est relié aux sites du Centre technique municipal (CTM), à la Police Municipale, au multi-accueil (crèche) et au pôle culturel. Les différents sites bénéficient de la protection centralisée apportée par le pare-feu, l'antivirus et antispam et antivirus mails. La commune dispose d'une baie principale et de plusieurs baies secondaires (SR1, SR2, SR3 sur le schéma).

Annexe n° 2. L'absentéisme au sein de la commune de Bellegarde-sur-Valserine, puis Valserhône

Absentéisme calculé par la collectivité

Formule de calcul de la collectivité : Nombre de jours calendaires d'absence / (Nombre d'agents au 31/12 x365)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
TOTAL	9 925,50	8 582,50	6 530,50	7 878,50	8 473,50	9 383,00
dont maladie ordinaire	*4252,5*	*3323*	*3038,5*	*3247,5*	*3756,5*	*4 739,00*
Nombre agents	229	243	244	257	258	309
Taux absentéisme	**11,87%**	**9,68%**	**7,33%**	**8,40%**	**9,00%**	**8,32%**

Comparaison aux indicateurs statistiques de la société SOFAXIS

Formule de calcul SOFAXIS [(nombre total de jours d'absences) x (5/7)/(effectif étudié x nombre de jours travaillés moyen par an et par agent)

convention: nombre de jours moyens travaillés: 216 j

Tous motifs absence

Commune - reclaculé selon méthodologie SOFAXIS	14,3%	11,7%	8,9%	10,1%	10,9%	10,0%
Taux d'absentéisme moyenne nationale - Indice SOFAXIS	8,8%	9,2%	9,5%	9,8%	9,8%	9,8%
Ecart au référentiel	Très supérieur	Très supérieur	Inférieur	Proche	Supérieur	Proche

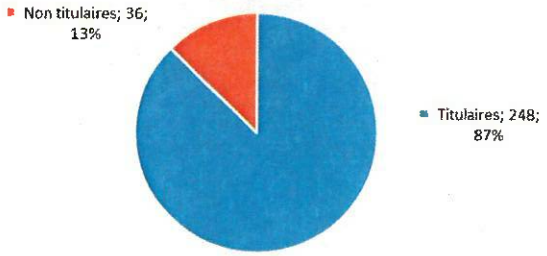
Maladie Ordinaire

Commune - reclaculé selon méthodologie SOFAXIS	6,1%	4,5%	4,1%	4,2%	4,8%	5,1%
Taux d'absentéisme moyenne nationale - Indice SOFAXIS	N.C.	4,5%	4,4%	4,8%	4,8%	4,8%
Ecart au référentiel	x	Egal	Légèrement inférieur	Légèrement inférieur	Egal	Proche

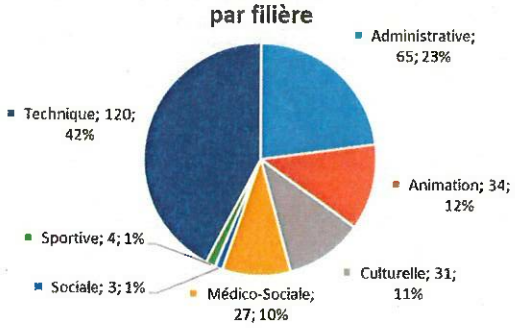
Source : commune de Valserhône et retraitements CRC

Annexe n° 3. Structure des effectifs communaux (emplois permanents)

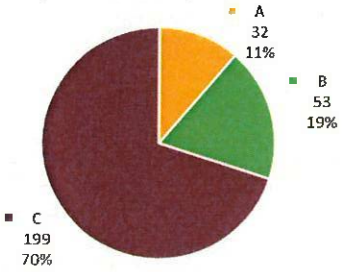
Répartition des postes pourvus entre agents titulaires et non titulaires



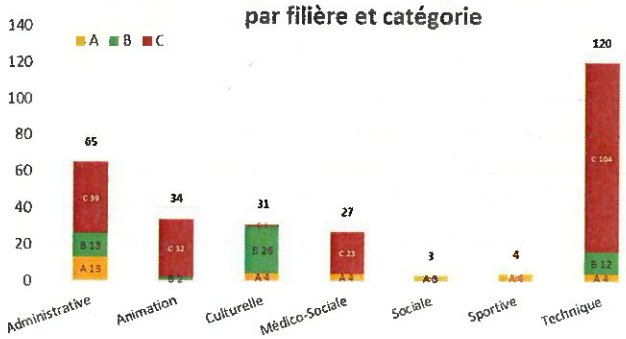
Répartition des postes pourvus au 31/12/2020 par filière



Répartition des postes pourvus au 31/12/2020 par catégorie



Répartition des postes pourvus au 31/12/2020 par filière et catégorie



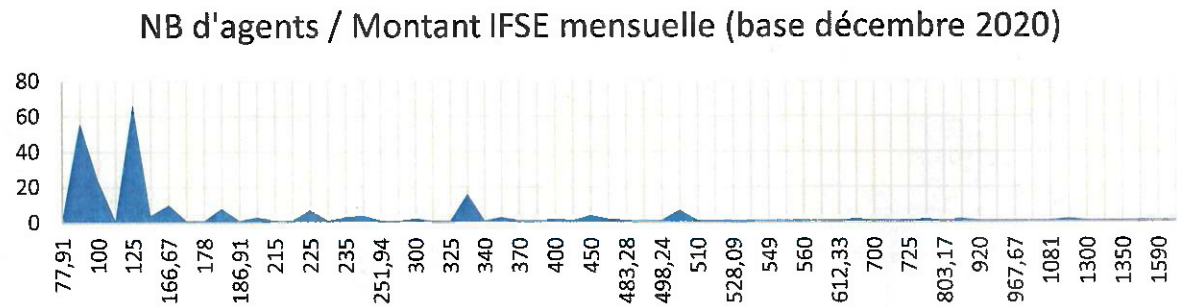
Source : retraitements CRC, d'après le tableau des effectifs de la commune au 31 décembre 2020

Annexe n° 4. La mise en œuvre du RIFSEEP

Tableau 50 : Évolution IFSE

	2018			2019			2020		
	TOTAL	Titulaires	Non titulaires	TOTAL	Titulaires	Non titulaires	TOTAL	Titulaires	Non titulaires
Montant brut hors charges patronales	**417 780 €**	305 622 €	112 158 €	**614 000 €**	456 112 €	157 888 €	**690 252 €**	491 179 €	199 073 €
IFSE la plus faible	**27 €**	75 €	27 €	**25 €**	25 €	27 €	**25 €**	25 €	83 €
IFSE la plus élevée	**1 000 €**	1 000 €	1 000 €	**1 391 €**	1 391 €	1 133 €	**1 635 €**	1 590 €	1 635 €
IFSE moyenne	**184 €**	165 €	264 €	**203 €**	192 €	240 €	**233 €**	209 €	323 €

Source : d'après les bulletins de paies, retraitement CRC



Source : collectivité

Annexe n° 5. Décompte de la durée annuelle du temps de travail

Données établies par convention - ex. référence CDG 77 - http://circulaires.cdg77.fr/?-Duree-et-organisation-du-temps-de- OU CDG 43 http://www.cdg43.fr/CDG03/pdf/base_doc/circulaires/annualisation_temps_travail_fpt_2014.pdf	
Nombre de jours non travaillés dans l'année:	***137***
Repos hebdomadaires (samedi et dimanche)	104
jours fériés moyens par année	8
congés annuels règlementaires	25
les jours de fractionnement n'entrent pas dans le décompte de la durée annuelle légale de temps de travail(QE Assemblée nationale, 6393, 11 novembre 2002)	
Nombre de jours travaillés	**228**
Durée annuelle travaillée avant RTT:	
Amplitude horaire hebdomadaire	37
Amplitude horaire quotidienne	7:24
Total d'heures effectuées	**1687 :12**
Régulation de la durée annuelle par les RTT:	
Nb de jours RTT	12
Heures équivalent RTT	88,8
Durée annuelle travaillée à Valserhône	**1598,4**
Écart par rapport aux 1607h* = Lundi de Pentecôte non travaillé	**8,6**
*Le décompte des 1607 heures correspond à la projection annuelle des 35 heures hebdomadaires en moyenne... (question écrite assemblée nationale n° 64242 du 23 juillet 2001)	

Source : calculs CRC d'après délibération du 15 décembre 2014

Annexe n° 6. Autorisations exceptionnelles d'absence

Comparatif des droits ouverts pour les agents de la collectivité avant 2015/en 2015 / en 2019 / en 2020 avec les droits ouverts pour les agents de la fonction publique d'État, ceux ouverts pour les agents des collectivités affiliées au comité technique du Centre de Gestion de la fonction publique territoriale de l'Ain

	Droits FPE	Droits par convention proposés par le CT du CDG01 (2018) http://www.cdg01.fr/medias/documents/2018_06_ASA.pdf	Droits Bellegarde avant réforme 2015	Droits Bellegarde-sur-Valserine après réforme 2015	Délibération du 5 novembre 2018	Note de service prenant référence Délibération n°19-296 du CM du 16/12/2019
Type de congés						
Naissance	3	3	5	3	3	3
PACS / Mariage Agent	5	5	5	5	5	5
PACS/Mariage Enfant		3	2	3	3	3
Mariage Parent proche sans précision		1	1	1	1	1
Décès Conjoint	3	3	8	3	5	5
Décès Enfant	3j puis 5j puis 7j ouvrés	3	8	3	5	8
Autorisation spéciale d'asbence complémentaire	8					pas fait mention
Décès Ascendants (Père - Mère)	3	3	5	3	3	3
Décès Beau-Parent		3	5	3	0	0
Décès Frère Sœur		1	2	1	1	3
Décès Grands-Parents		1	2	1	1	1
Décès Beau-frère - Belle sœur		1	2	1	1	1
Décès oncle - tante - cousin germain - neveu		1	0,5	1	1	1
Garde momentannée enfant malade	6 (12 dérogatoire)	6	6	6	6	6
Maladie grave enfant	décompte enfant malade	3	décompte enfant malade	décompte enfant malade	3	3
Maladie grave conjoint	3	3	10	3	3	3
Maladie grave ascendant	3	3	5	3	3	3
Autres						
Hospitalisation conjoint		0	5	1	1	1
Hospitalisation enfant		0	5	1	1	2
Hospitalisation ascendant		0	3	0	0	0
Visites médicales spécialistes hors Bellegarde		0	2	0	0	0
Bilan de santé CPAM		0	1	0	0	0
Arrêt de travail sans certificat médical		0	2	0	0	0
Déménagement		1	1	1	1	1
Délai de route	1	1	1	1	1	1
			86,5	44	48	54

Source : retraitement CRC d'après documents et délibérations mis à disposition par la collectivité (avant 2015 / en 2015 / en 2019 / en 2020)

Annexe n° 7. Glossaire

A'DOM : Service d'aide aux personnes dépendantes mis en place de la commune
AP/CP : Autorisations de programmes / Crédits de paiement
ASA : Autorisation spéciale d'absence
ASVP : agents de surveillance de la voie publique
ATSEM : Agent territorial spécialisé des écoles maternelles
BA : Budget annexe
BOAMP : Bulletin officiel des annonces des marchés publics
BP : Budget primitif
BP : Budget principal
CA : Compte administratif
CAA : Cour administrative d'appel
CAF : Caisse d'allocations familiales
CAF : Capacité d'autofinancement
CAP : Contrôle allégé de partenariat
CCAS : Centre communal d'action sociale
CCPB : Communauté de communes du Pays Bellegardien
CCSPL : Commission consultative des services publics locaux
CE : Conseil d'État
CERFA : Centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs
CET : Compte épargne temps
CFE : Cotisation foncière des entreprises
CFG : Compensation financière genevoise
CGCT : Code général des collectivités territoriales
CHF : Francs suisses
CHSCT : Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
CIA : Complément indemnitaire annuel
CIF : Coefficient d'intégration fiscale
CLECT : Commission locale d'évaluation des charges transférées
CM : Conseil municipal
CNC : Centre national de la cinématographie
CTM : Centre technique municipal
CVAE : Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DCE : Dossier de consultation des entreprises
DGF : Dotation globale de fonctionnement
DGS : Directeur général des services
DNP : Dotation nationale de péréquation
DOB : Débat d'orientation budgétaire
DSP : Délégation de service public
DSR : Dotation de solidarité rurale
DSU : Dotation de solidarité urbaine
EPCI : Établissement public de coopération intercommunale
ESXi : Elastic Sky X integrated
ETP : Equivalent temps plein
FCTVA : Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FPIC : Fonds de péréquation intercommunal
FPU : Fiscalité professionnelle unique
GEMAPI : Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
ICNE : Intérêts courus non échus
HT : Hors taxe
IFER : Imposition forfaitaire des entreprises de réseaux
IFSE : Indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise
IHTS : Indemnités horaires pour travaux supplémentaires
IP : Internet protocol
IPBX : Internet protocol private branch exchange
JO : Journal officiel
JOAN : Journal officiel de l'Assemblée nationale
JOUE : Journal officiel de l'union européenne
MAD : Mise à disposition
MAPPP : Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat public-privé
MJC : Maison des jeunes et de la culture
MPLS : Multi Protocol Label Switching
NAS : Network Attached Storage
NBI : Nouvelle bonification indiciaire
QE : Question écrite
RAFP : Retraite additionnelle de la fonction publique
RAM : Random Access Memory
RAR : Restes à réaliser
RDP : Remote Desktop Protocol
RH : Ressources humaines
RIFSEEP : Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
ROB : Rapport d'orientation budgétaire
RTT : Réduction du temps de travail
SAN : Storage Area Network
SBA : Société Bellegardienne d'Abattage
SDIS : Service départemental incendie et secours
SEGAB : Société d'Exploitation et de Gestion des Abattoirs de Bellegarde
SFT : Supplément familial de traitement
SI : Système d'information
SIEA : Syndicat Intercommunal d'énergie et de e-communication de l'Ain
SIVU : Syndicat intercommunal à vocation unique
SPA : Service public administratif
SPIC : Service public industriel et commercial
TAFNB : Taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties
TASCOM : Taxe sur les surfaces commerciales
TEOM : Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TF : Taxe foncière
TH : Taxe d'habitation
TMP : Taux moyens pondérés
TS : Terminal services
TVA : Taxe sur la valeur ajoutée
VPN : Virtual private network
VRD : Voirie et réseaux divers

VALSERHÔNE
BELLEGARDE SUR VALSERINE - CHATILLON-EN-MICHAILLE - LANCRANS

A 211288

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES AUVERGNE-RHONE-ALPES					
P	VP	SG	Greffe	RHF	Sec P
Date arrivée : 22 NOV. 2021					
PS1	PS2	PS3	PS4	PS5	PSA
Finance	DOC	MGX	Charge COM	Chargé mission	Sec PS

Valserhône, le 19 novembre 2021

Monsieur Bernard LEJEUNE
Président de la Chambre
Régionale des Comptes
124-126 boulevard Vivier Merle
CS 23624
69503 LYON Cedex03

A l'attention de Madame Corinne Vitale-Bovet

N/Réf : *DIRECTION GENERALE DES SERVICES*
V/Ref : D212354
Objet – Observations - Rapport définitif – Commune nouvelle de Valserhône
LRAR : 1A 174459 5501 7

Monsieur le Président,

Les communes de Bellegarde-sur-Valserine, Châtillon-en-Michaille, Lancrans et la commune nouvelle de Valserhône ont fait l'objet d'un contrôle des comptes et de leur gestion par la Chambre Régionale des Comptes de novembre 2020 à novembre 2021. Le rapport d'observations définitives a été reçu le 22 octobre 2021.

Les investigations menées par les magistrats de la Cour en lien avec les services administratifs et les élus concernés nous ont amenés à remonter le temps et nous replonger dans des dossiers et des fonctionnements sur la période 2014 - 2020.

J'ai choisi de vivre cette période de contrôle et ce rapport comme un audit complet qui nous alerte et nous permet de repenser nos méthodes de travail et d'actions politiques ; une opportunité de recréer une administration adaptée aux ambitions et contraintes d'une commune devenue depuis le 1er janvier 2019 Valserhône, 3ème ville du département de l'Ain. Le rapport corrèle ses observations en relevant les effets positifs des politiques de maîtrise des ressources humaines, d'efficience de la commande publique, cela dans un contexte de création de la commune nouvelle ; la Cour précisant qu'il est prématuré pour dresser le bilan de la fusion de communes.

C'est avec volontarisme que mon équipe d'élus, les services administratifs et moi-même allons mettre en œuvre les recommandations formulées par la Cour dans son rapport. Un certain nombre de ces recommandations sont d'ores et déjà engagées.

Je souhaite revenir sur les éléments intégrés dans la synthèse de la Cour et particulièrement sur les dépenses d'investissements réalisées sur la commune de Bellegarde-sur-Valserine qui placent la ville de Valserhône dans des ratios d'endettement élevés.

Je veux par cette réponse assumer personnellement, avec conviction et sincérité, la gestion et les investissements qui ont amené la Cour à constater une dégradation de la situation financière de la collectivité.

Mairie de Valserhône
34, rue de la République - BP 618
Bellegarde-sur-Valserine
01206 Valserhône Cedex

www.valserhone.fr
mairie@valserhone.fr
Téléphone +33(0)4 50 56 60 60
Fax +33(0)4 50 48 35 32

Un rapide coup d'œil sur l'histoire de la ville ayant amené les équipes municipales qui se sont succédées à prendre des engagements souvent très ambitieux, aidera à expliquer la situation actuelle et nous permettra de nous projeter dans les prochaines années.

Une ville en friches - 1990/2000

Bellegardien depuis ma jeunesse, je vis ma ville avec enthousiasme et fierté. Au fil des années, je l'ai vu souffrir, parfois devoir plier mais toujours rebondir grâce à l'énergie, au courage et à la créativité de ses habitants et au volontarisme de ses équipes municipales.

Autrefois puissance industrielle et ferroviaire, Bellegarde a subi de plein fouet, et malheureusement peut-être plus que d'autres, les crises industrielles et grandes mutations économiques jusqu'à aujourd'hui.

Friches industrielles, situations sociales complexes, fuite de la population, image dégradée de l'extérieur, Bellegarde a vécu de longues et pénibles années de déclin. Les Bellegardiens ont toutefois gardé leur esprit solidaire notamment en préservant et dynamisant le tissu associatif local qui fait toujours aujourd'hui sa force vive.

Bellegarde-sur-Valserine a toujours assumé seule et Valserhône assume, aujourd'hui encore, toutes les charges d'une ville centre vers laquelle les citoyens convergent des communes alentours pour trouver des services, des commerces, des loisirs et du bien-être. Il a fallu créer et gérer des équipements sportifs, culturels, soutenir des associations bénéficiant à tous les citoyens du territoire.

J'ai jadis souvent utilisé cette expression, Bellegarde était un « nain » au milieu de territoires géants : Genève, Annecy, Lyon, Pays de Gex etc ... mais un « nain » situé au cœur d'une région transfrontalière puissante qui avait des ressources endogènes fortes.

C'est au prix de nombreux investissements portés depuis 40 ans, que Bellegarde a très progressivement retrouvé une certaine forme de fierté et de crédibilité auprès de ses habitants et de ses partenaires.

Une ville qui se réécrit - 2000/2010

Cette décennie a vu l'étude et l'émergence de projets privés, notamment le village de marques, et publics, comme la restructuration de la cité scolaire Saint Exupéry, la gare TGV. Ces projets ont provoqué une prise de conscience que Bellegarde-sur-Valserine et son territoire ont une situation géographique et un cadre de vie offrant un potentiel de développement majeur.

Pour accompagner ces projets et répondre à leurs exigences, il a donc fallu engager des actions publiques fortes favorisant l'attractivité du territoire : améliorer le paysage urbain, rénover les voiries, retravailler les espaces publics, renforcer les actions culturelles, mettre en place une stratégie de communication adaptée ... une décennie de gestation de projets.

C'est au cours de cette décennie que Bellegarde a fait l'objet d'accompagnements et soutiens notamment dans le cadre du dispositif de la « Politique de la ville » dans l'esprit de ce qui deviendra l'identité de la ville « Une ville qui se réécrit ».

Une ville qui se reconstruit - 2010/2020

La décennie 2010 a été celle des réalisations : mise en œuvre du plan façades, démolitions de friches, accompagnement du commerce de proximité et d'économie

locale, mise en œuvre du plan voirie, aménagements d'espaces verts, travail sur l'hygiène et l'esthétique des espaces publics, aménagement des Berges du Rhône, apport de tènements fonciers, nouvelles programmations événementielles, rénovation du centre culturel Jean Marinet ...

Des réalisations pour anticiper et accompagner des projets venus de l'extérieur : village de marques, clinique de psychiatrie légère, nouveau « collège 700 » de centre-ville, nouvel EHPAD, foyer pour travailleurs handicapés, soutien à la filière courte d'abattage d'animaux, projets privés immobiliers et économiques, requalifications de quartiers ...

Des investissements lourds, rapides mais indispensables pour métamorphoser la ville, la reconstruire sur elle-même chaque fois que possible, et la rendre attractive pour les nouveaux acteurs privés.

Bellegarde, comme d'autres villes dans sa situation, était condamnée à investir puissamment et dans un temps pouvant être jugé trop court et ce, malgré la baisse des dotations de l'état. Une volonté également peut être à tort avec le recul de préserver des taux de fiscalité stables depuis 1995.

Mais je l'assume, ces 10 ans d'investissements étaient indispensables pour envisager les prochaines décennies. Chaque projet a été dicté par la volonté d'améliorer le quotidien des citoyens et le développement du territoire.

Le projet emblématique de la Plaine de jeux d'Arlod

Le rapport de la CRC nous impose de revoir le rythme des investissements afin de limiter l'endettement de la collectivité. C'est évidemment ce que nous allons faire en planifiant plus raisonnablement nos projets. Mais nous ne nous arrêterons pas d'investir pour demain.

Le prochain grand dossier est celui de la plaine d'Arlod. Un projet « multiple » dans lequel le sport et les loisirs sont acteurs de l'aménagement urbain du territoire et largement dimensionné pour les 50 prochaines années.

- La plaine d'Arlod : Un équipement multi-sports (rugby, tennis, sports scolaire, etc..) et de loisirs (espace extérieur, salle évènementielle, etc..) qualitatif en remplacement de structures sportives totalement obsolètes (terrain de rugby et piste d'athlétisme de Musinens, base tennis des Gorges, salle des fêtes de Bellegarde, ...etc) qui auraient nécessité de lourds investissements pour les garder simplement utilisables.
- La plaine d'Arlod : Une histoire de reconversion d'un immense site industriel qui a tellement abimé l'image de Bellegarde. Symbole fort, ce site portera désormais un équipement structurant et valorisant pour le territoire.
- La plaine d'Arlod : Un moteur de requalification urbaine de la ville. Le déplacement du stade Gérard Armand permet la vente du tènement à Dynacité et au groupe Lamotte pour la création d'un nouveau quartier durable à Musinens (création d'environ 550 logements). En parallèle de cette opération Dynacité investira pour l'occasion 21 million d'euros dans la rénovation thermique de 493 logements (Projet Musinens 2030). Cette opération fera l'objet d'une urbanisation réalisée en plusieurs tranches, permettant de condenser en 10 ans, la réhabilitation et la création d'un nouveau quartier.

L'emprunt de 19 millions d'euros contracté au démarrage du projet pour en sécuriser la réalisation qui comme la Cour le relève, *« contribue à dégrader, encore plus, la situation financière de la collectivité »*, sera remboursé en totalité en décembre 2023.

En effet, je suis maintenant en mesure de préciser le montage financier de cette opération déjà cofinancé à hauteur de 12,725 millions d'euros sur les 18,166 millions d'euros HT prévisionnel, grâce notamment aux subventions de nos partenaires et à la valorisation foncière de l'ancien stade de Musinens :

- la Région Auvergne-Rhône-Alpes à hauteur de 5 millions d'euros
- la vente du foncier pour 6,925 millions d'euros du tènement à Dynacité et au groupe Lamotte
- l'Etat par le versement d'une DETR de 800 000 €

Nous sommes dans l'attente de réponse du Département de l'Ain, du Contrat de Plan Etat/Région et d'un dernier versement de la DETR, réponses avant la fin de cette année.

Pour demain ...Valserhône une commune nouvelle à l'échelle de notre territoire

Nous prenons acte de toutes les recommandations de la Cour et travaillons déjà à la mise en place de méthodes qui structureront une administration adaptée pour répondre aux exigences d'une collectivité de 17 à 20 000 habitants. Nous mettrons à profit les quatre dernières années du mandat pour digérer et organiser de manière efficiente la commune nouvelle avec le souci permanent d'assurer des services publics de proximité de qualité aux Valserhônois.

Nous travaillons également au rétablissement d'une « orthodoxie budgétaire » adaptée à une planification pluriannuelle des investissements. Sans renoncer à nos projets indispensables au territoire, nous ralentirons le rythme de nos investissements afin de maîtriser le niveau d'endettement de la ville.

Nous présenterons dans les prochains mois, lors du débat d'orientation budgétaire 2022, une nouvelle feuille de route de la trajectoire politique et donc financière de l'équipe municipale, au cœur de laquelle les investissements en direction du secteur éducatif devront être prioritaires.

Car comme le souligne la CRC, *« nous devons poursuivre la réalisation d'équipements communaux essentiels, par la mutualisation des moyens financiers existants et la réalisation d'économies de fonctionnement ».*

Ce rapport arrive à un moment charnière de l'évolution du territoire. Il nous oblige à regarder avec fierté et sans regret tout ce qui a été réalisé sur les communes historique d'hier.

Il est sans doute encore bien tôt pour juger la commune nouvelle, néanmoins la nécessaire adaptation des périmètres de bassin de vie et notre volontarisme pour faire face aux enjeux de développement du territoire sont bien réels et nous engagent vis-à-vis des générations futures.

Tels sont les éléments d'informations que je souhaitais, Monsieur le Président, porter à votre connaissance.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Régis PETIT

Maire de Valserhône

(Ain) COMMUNE NOUVELLE VALSERHÔNE

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

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

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr