



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE D'AMBÉRIEU-EN-BUGEY
(Département de l'Ain)

Exercices 2014 à 2019

Observations définitives
délibérées le 17 décembre 2020

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS	6
1- LE SUIVI DU PRÉCÉDENT CONTRÔLE	8
2- PRÉSENTATION DE LA COMMUNE	9
2.1- Le territoire communal et intercommunal	9
2.1.1- Une commune aux confins de l'aire urbaine de Lyon présentant des fragilités socio-économiques.....	9
2.1.2- Un territoire communautaire très diffus et la centralité d'Ambérieu-en-Bugey ..	10
2.1.3- La stratégie de développement.....	11
2.2- L'organisation générale des compétences communales	11
2.2.1- Les participations aux organismes extérieurs.....	11
2.2.2- L'externalisation et les concessions de service public	11
2.2.3- L'organisation interne de la collectivité.....	11
3- LA GOUVERNANCE	12
3.1- L'articulation avec l'intercommunalité et les mutualisations	12
3.1.1- Les compétences de la communauté de communes	12
3.1.2- L'information sur l'activité de la communauté de communes	12
3.1.3- La mutualisation intercommunale des services.....	12
3.1.4- La mutualisation du service de police municipale en dehors du cadre communautaire	13
3.2- Le fonctionnement des instances communales	13
3.2.1- La commission consultative des services publics locaux.....	13
3.2.2- Le compte rendu sur le service public de l'eau potable et de l'assainissement... ..	13
3.2.3- Le compte-rendu des participations aux entreprises publiques locales	14
3.3- Les délégations	14
3.3.1- Les délégations accordées au maire	14
3.3.2- Les délégations et la désignation des adjoints.....	15
3.3.3- Le compte rendu des décisions prises dans le cadre des délégations	15
3.4- Les frais relatifs aux élus	15
3.4.1- Les indemnités de fonction des élus.....	15
3.4.2- La formation et les frais des élus.....	16
3.5- Les procédures de gestion	16
3.5.1- L'absence de formalisation générale des procédures	16
3.5.2- L'attribution des subventions	16
3.5.3- L'évaluation de la performance du service public	18
3.6- L'exercice des missions de sécurité civile et de prévention de la délinquance	19
3.6.1- Le plan communal de sauvegarde et la réserve civile	19
3.6.2- Les missions relatives à la prévention de la délinquance.....	19
3.7- Les mesures d'organisation liées à la crise sanitaire du printemps 2020	20
4- L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES	20
4.1- La qualité de l'information financière	20
4.1.1- Les rapports d'orientations budgétaires	20
4.1.2- La structure et les documents budgétaires.....	21
4.1.3- Les annexes financières aux budgets et comptes administratifs.....	21
4.2- La gestion budgétaire	22
4.2.1- Le cadrage budgétaire et la programmation des investissements.....	22
4.2.2- Les restes à réaliser et les taux de réalisation des dépenses	22
4.3- La fiabilité des comptes	23
4.3.1- La gestion patrimoniale et le suivi des immobilisations	23
4.3.2- Le rattachement des charges et des produits à l'exercice.....	25
4.3.3- Les provisions	25
4.3.4- La détermination et l'affectation des résultats.....	25
5- LA SITUATION FINANCIÈRE	26

5.1-	Le niveau d'autofinancement.....	26
5.1.1-	Les produits de gestion.....	27
5.1.2-	Les charges de gestion courante.....	30
5.1.3-	Le budget annexe des transports de personnes.....	32
5.1.4-	Conclusion sur l'autofinancement.....	32
5.2-	Le financement des investissements	34
5.2.1-	Les recettes d'investissement hors emprunt et le financement des investissements.....	34
5.2.2-	Le niveau et le rythme des dépenses d'équipement	34
5.3-	L'analyse bilancielle.....	35
5.3.1-	L'endettement.....	35
5.3.2-	Le fonds de roulement, le besoin de fonds de roulement et la trésorerie	36
5.3.3-	Les garanties d'emprunt hors bilan	37
5.4-	Conclusion sur la situation financière de la commune	37
6-	<u>LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES</u>	<u>38</u>
6.1-	L'organisation de la fonction ressources humaines	38
6.1.1-	L'organisation générale du service.....	38
6.1.2-	L'adoption d'un règlement intérieur	39
6.1.3-	Les procédures et outils de pilotage	39
6.2-	Les effectifs et la masse salariale	39
6.2.1-	La hausse des effectifs.....	39
6.2.2-	La cohérence des effectifs avec les emplois budgétaires	41
6.2.3-	L'évolution de la masse salariale	41
6.3-	Le régime indemnitaire	41
6.3.1-	Le régime indemnitaire antérieur à la mise en place du RIFSEEP	41
6.3.2-	La mise en place du RIFSEEP	42
6.3.3-	Le maintien irrégulier de la prime d'assiduité.....	43
6.3.4-	Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires.....	44
6.4-	Le recrutement et la gestion de carrière	44
6.4.1-	Le processus de recrutement et la gestion de carrière des agents titulaires.....	44
6.4.2-	Le recours aux personnels contractuels.....	45
6.5-	La gestion qualitative des ressources humaines	46
6.5.1-	L'entretien professionnel.....	46
6.5.2-	La qualité de vie au travail	46
6.6-	Le temps de travail et l'absence au travail	47
6.6.1-	Le temps de travail et les différents régimes horaires	47
6.6.2-	Les autorisations spéciales d'absence	47
6.6.3-	L'absence au travail et les congés maladie	48
7-	<u>LA COMMANDE PUBLIQUE.....</u>	<u>49</u>
7.1-	L'organisation générale de la fonction.....	49
7.1.1-	L'organisation et la gestion de la commande publique	49
7.1.2-	La publication des données essentielles	49
7.1.3-	L'effectivité de la mise en concurrence	50
7.2-	La régularité et la performance des procédures de mise en concurrence.....	50
7.2.1-	La fréquence et l'organisation des procédures de consultation.....	50
7.2.2-	L'allotissement.....	50
7.3-	Les conditions de publicité et de mise en concurrence	51
7.3.1-	Le choix des modalités de mise en concurrence	51
7.3.2-	Les conditions de publicité.....	51
7.3.3-	Les nombreuses procédures infructueuses	52
7.3.4-	L'analyse des offres	54
7.4-	Le marché des transports de voyageurs.....	54
7.4.1-	Les délais de publicité.....	54
7.4.2-	La durée du marché.....	55
7.4.3-	L'absence de montant minimum et maximum	55

7.4.4-	L'absence d'allotissement	55
7.4.5-	L'analyse des offres	56
8-	<u>L'ÉCLAIRAGE PUBLIC.....</u>	56
8.1-	L'exercice de la compétence.....	56
8.1.1-	Les modalités d'exercice de la compétence par la commune.....	56
8.1.2-	La stratégie communale et les conditions de mise en œuvre.....	57
8.1.3-	La relation aux lotissements privés	58
8.2-	L'équipement d'éclairage public de la commune	58
8.2.1-	Le périmètre de l'éclairage public en 2019	58
8.2.2-	L'infrastructure du réseau d'alimentation	59
8.2.3-	Les sources lumineuses	59
8.2.4-	La gestion des déchets.....	59
8.3-	L'éclairage et la qualité de service.....	60
8.3.1-	Le pilotage et la durée de l'éclairage.....	60
8.3.2-	Le suivi de l'état du réseau et de la qualité de service	60
8.4-	Les incidences budgétaires	61
8.4.1-	Les dépenses d'électricité liées à l'éclairage public.....	61
8.4.2-	L'entretien et la maintenance du réseau	63
8.4.3-	L'investissement de modernisation du réseau.....	63
8.5-	Les hypothèses de rationalisation et d'économie.....	65
8.5.1-	L'extinction partielle de l'éclairage	65
8.5.2-	L'amélioration de la performance énergétique du réseau	66
8.5.3-	Synthèse des schémas d'économie d'électricité liée au réseau d'éclairage public.....	70
9-	<u>ANNEXES.....</u>	71
9.1-	ANNEXE 1 : Formation de l'autofinancement brut.....	71
9.2-	ANNEXE 2 : Évolution des charges et produits d'exploitation du budget annexe de transport de personnes	71

SYNTHÈSE

Avec 14 035 habitants en 2020, la commune d'Ambérieu-en-Bugey présente des caractéristiques urbaines au sein d'un territoire intercommunal de 79 000 habitants très vaste et majoritairement rural.

Compte tenu de la période d'instruction du contrôle de la chambre régionale des comptes, les analyses ne tiennent pas compte de l'impact de l'état d'urgence sanitaire du printemps 2020. En particulier, la situation financière de la commune est appréciée à la fin de l'année 2019.

Malgré une légère amélioration de la situation financière en début de période, la commune reste structurellement marquée par une capacité d'autofinancement insuffisante, qui doit l'amener à s'interroger à la fois sur le niveau des recettes, des dépenses, et à rechercher une meilleure intégration communautaire. Si certains efforts de maîtrise des dépenses sont à relever, ils sont encore à poursuivre et à amplifier.

Les charges à caractère général, et dans une moindre mesure les charges de personnel, sans se situer à un niveau supérieur aux moyennes nationales de référence, ont crû de manière rapide depuis 2014, et notamment en 2019, sans faire l'objet d'une maîtrise suffisante.

L'exercice 2019 est en déficit, de surcroît nettement minoré par la surévaluation des recettes et l'absence de comptabilisation des dépenses restant à réaliser, sans lesquelles il aurait dépassé 1,2 M€. Il n'y a donc pas d'amélioration structurelle par rapport à l'année 2014, situation qui doit inciter la commune à agir dès à présent pour redresser la situation.

Faute de s'être dotée d'une stratégie financière et d'une programmation pluriannuelle des investissements, la commune n'a pas établi une trajectoire soutenable permettant d'assurer à la fois son fonctionnement et le renouvellement des équipements. Une initiative en ce sens a néanmoins été engagée fin 2020 et doit être encouragée afin d'être conduite à son terme.

Par ailleurs, la gestion de la commune, sans révéler de dysfonctionnement majeur, présente des marges d'amélioration importantes, qui pour nombre d'entre elles ressortaient déjà du précédent rapport de la chambre et n'ont pas été mises en œuvre ou mises en œuvre postérieurement à la présente instruction.

S'agissant des ressources humaines, la gestion prévisionnelle reste inaboutie et doit encore s'accompagner de critères précis et transparents pour l'attribution individuelle du régime indemnitaire, en s'appuyant sur les entretiens professionnels et les fiches de poste mis en place.

S'agissant de la commande publique, les fonctions essentielles sont maîtrisées et permettent globalement de sécuriser les procédures, à l'exception de certains achats effectués sans mise en concurrence préalable. Plus généralement, la mise en concurrence n'est pas encore optimale. À cette fin, un sourçage (identification des fournisseurs susceptibles de répondre à un besoin et des caractéristiques des biens susceptibles d'y répondre) en amont des procédures et le rapprochement opérationnel avec les services à l'origine du besoin doivent être renforcés.

Enfin, si l'éclairage public a fait l'objet de mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique du réseau, le suivi et l'évaluation restent imparfaits et ne comprennent aucune analyse des coûts. Comme l'avait déjà recommandé la chambre dans son précédent rapport, ces fragilités doivent conduire la commune à renforcer l'instruction préalable des projets d'investissement en développant sa propre expertise, afin de valider d'un point de vue technique et financier les opérations envisagées. À défaut, le gain financier attendu paraît incertain.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Établir une programmation pluriannuelle des investissements, tenant compte des dépenses liées au gros entretien des équipements existants.

Recommandation n° 2 : Adopter une stratégie financière pluriannuelle, en recettes et en dépenses de fonctionnement et d'investissement, afin de rétablir à moyen terme un niveau d'autofinancement soutenable.

Recommandation n° 3 : Modifier le régime indemnitaire en définissant un cadre et des critères homogènes sur lesquels motiver l'attribution individuelle du RIFSEEP, en intégrant la part CIA et en l'étendant aux cadres d'emploi non encore visés par la délibération.

Recommandation n° 4 : Consolider le rôle du service achat en-deçà des seuils de publicité préalable et en instaurant une nomenclature par familles homogènes de fournitures et de prestations de services.

Recommandation n° 5 : Instaurer un processus de veille et de sourçage auprès des secteurs économiques d'achat en lien avec les services prescripteurs afin de mieux organiser les procédures de consultation et de mise en concurrence.

Recommandation n° 6 : Instaurer une procédure interne d'instruction technique, juridique et financière des projets d'investissement tenant compte également des coûts de fonctionnement induits.

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 d'Ambérieu-en-Bugey pour les exercices 2014 à 2019, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 9 janvier 2020, adressée à M. Daniel Fabre, maire de la commune depuis le 4 avril 2014. Mme Josiane Exposito, précédente maire de la commune en début de période sous contrôle en a été également informée par courrier du 6 février 2020.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- ♦ la gouvernance ;
- ♦ la situation financière ;
- ♦ les ressources humaines ;
- ♦ la commande publique ;
- ♦ les modalités de conduite de la politique de l'éclairage public à l'échelon communal, dans le cadre de l'enquête régionale à l'initiative de la chambre.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le 6 juillet 2020 avec M. Fabre. Il a également eu lieu avec Mme Exposito le 17 juin 2020.

Lors de sa séance du 28 juillet 2020, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 24 septembre 2020 à M. Fabre et Mme Exposito (prédécesseur sur la période contrôlée).

Après avoir examiné les réponses écrites et procédé aux auditions demandées, la chambre, lors de sa séance du 17 décembre 2020, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- LE SUIVI DU PRÉCÉDENT CONTRÔLE

Le précédent contrôle de la chambre régionale des comptes a donné lieu à un rapport d'observations définitives du 8 septembre 2011. Portant sur les exercices 2004 à 2010, il traitait de la situation financière, de la gestion des ressources humaines, de la commande publique et de la conduite des opérations d'aménagement de zones économiques et de gestion des équipements sportifs.

La chambre concluait à une situation financière longtemps dégradée, tout juste restaurée en fin de période grâce à une hausse des taux de fiscalité locale et à la maîtrise des charges de fonctionnement, l'autofinancement net redevenant positif en 2010. Elle invitait à recourir aux autorisations de programme et à un plan pluriannuel d'investissement. L'un et l'autre ont commencé à être mis en place seulement fin 2019.

S'agissant des ressources humaines, le contrôle ne relevait pas de dysfonctionnement majeur mais la chambre invitait la commune à davantage encadrer la politique indemnitaire et à améliorer notamment la gestion prévisionnelle et le recrutement. Des évolutions sont intervenues, mais n'ont pas permis de corriger toutes les fragilités déjà identifiées.

S'agissant de la commande publique, le rapport concluait à la nécessité de consolider les procédures internes afin d'améliorer le recensement du besoin, les modalités de sélection des offres et le suivi de l'exécution des contrats. Des difficultés subsistent sur ces points.

Enfin, deux politiques communales étaient analysées. La première concernait l'aménagement de zones économiques, et concluait au manque d'expertise interne et de stratégie globale. La compétence étant désormais transférée à la communauté de communes, ce sujet est devenu sans objet. Toutefois, l'exercice de la compétence éclairage public renseigne, dans un autre domaine, sur la qualité de maîtrise d'ouvrage de la commune et a révélé la persistance de fragilités.

La seconde concernait la politique sportive, dont il ressortait, d'une part un défaut de pilotage global et d'autre part une charge liée au centre nautique Bugey-Côtière disproportionnée et impossible à maîtriser dans la durée. S'agissant du pilotage, l'attribution de subventions est désormais nettement mieux encadrée et les aides en nature sont valorisées, à l'exception notable des équipements sportifs. S'agissant du centre nautique, la commune dispose désormais, ainsi que l'y invitait la chambre, d'une information fournie par le syndicat mixte Bugey-Côtière globalement satisfaisante, bien que silencieuse sur la stratégie pluriannuelle, alors qu'il fait face à une fréquentation en baisse, à une exploitation structurellement déficitaire, et qu'il investit régulièrement sans vision d'ensemble de l'équilibre économique à long terme. Au-delà, comme en convient l'ordonnateur, la question d'un transfert de cet équipement à l'intercommunalité reste d'actualité.

2- PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

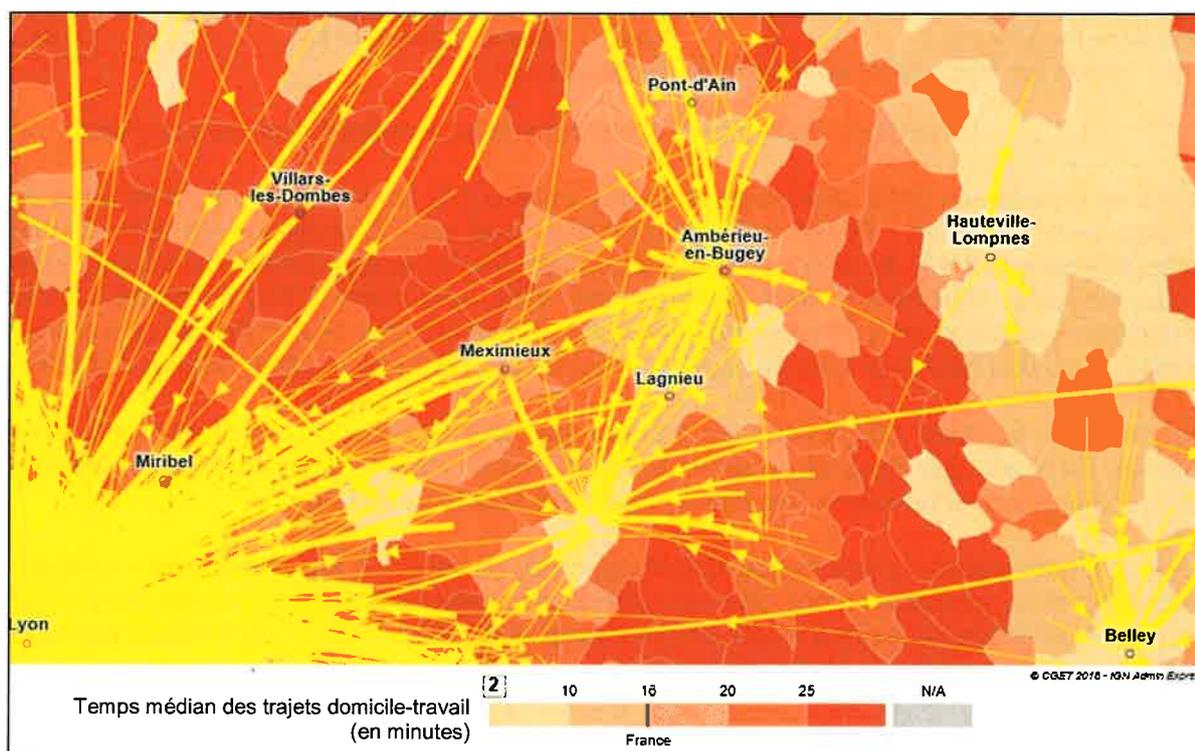
2.1- Le territoire communal et intercommunal

2.1.1- Une commune aux confins de l'aire urbaine de Lyon présentant des fragilités socio-économiques

Avec 14 035 habitants¹ en 2020, la population de la commune d'Ambérieu-en-Bugey est plutôt stable (- 2,5 % depuis 2012) malgré une hausse tendancielle de 10 % depuis 2007. Quatrième ville du département de l'Ain, elle relève de la couronne du grand pôle urbain de Lyon², mais est également elle-même un « pôle d'emploi » au sens de l'INSEE³. Selon la classification de l'observatoire des territoires, elle est considérée comme un espace peu dense, éloigné des services, intermédiaire (ni rural ni urbain)⁴, à la limite géographique des espaces périurbains.

Commune satellite de Lyon, Ambérieu-en-Bugey est donc également elle-même un pôle sur le territoire. Elle compte notamment un hôpital, une clinique, deux lycées et deux collèges.

Carte n° 1 : Nombre de navettes domicile-travail et temps médian des trajets



Source : ANCT, observatoire des territoires, données INSEE (RP), 2014.

D'une population plutôt jeune, elle montre des fragilités sociales en termes de chômage (16 % en 2016, contre 12 % en 2011), de revenu disponible (19 735 € en 2015, contre 22 020 € pour le département de l'Ain et 21 746 € pour le Rhône) ou d'allocataires du RSA (41 pour 1 000 habitants, contre une médiane nationale de 24,7). Le profil socio-professionnel est également moins favorable avec 43 cadres pour 100 ouvriers, contre 75 au niveau national et 56 dans l'ensemble du département. Bien qu'en légère augmentation, la proportion de

¹ Population légale municipale au 1^{er} janvier 2020, d'après le recensement de la population 2017.

² Par référence au fait que plus de 30 % des actifs de la commune ayant un emploi y travaillent.

³ L'emploi excède de près de 40 % la population active occupée de la commune.

⁴ Typologies de populations et des cadres de vie dans le cadre du quatrième rapport de l'observatoire des territoires ayant pour thématique la qualité de vie, 2014.

diplômés de l'enseignement supérieur est également plus faible qu'ailleurs : 25 % contre 29 % au niveau national et 28 % dans le département⁵.

La commune s'est développée historiquement avec l'arrivée du train en 1856 (liaison Lyon-Ambérieu-Bourg-en-Bresse). En 1930, sur 6 794 habitants, 2 150 travaillent à la compagnie « Paris-Lyon-Méditerranée », entraînant l'arrivée de dispositifs sociaux et collectifs (jours de repos et de soin, salaire, service médical, logement, clubs sportifs d'entreprise)⁶ qui s'étendent à l'ensemble de la population.

Au cours de la période sous contrôle, ont été ordonnateurs de la commune Mme Josiane Exposito puis M. Daniel Fabre depuis 2014. Ce dernier est également deuxième vice-président de la communauté de communes de la Plaine de l'Ain, en charge de la stratégie et de la prospective économique.

Tableau n° 1 : Principales données organisationnelles et financières (2019)

Population légale municipale (nombre d'habitants)	14 035	Effectifs (personnes physiques)	220
Recettes de fonctionnement	17 M€	Dépenses d'investissement	5,9 M€
Charges de personnel	8,1 M€	Recettes d'investissement	5,6 M€
Résultat de fonctionnement	1,8 M€	Résultat d'investissement	-1,9 M€

Source : compte administratif 2019 de la commune, budget principal.

2.1.2- Un territoire communautaire très diffus et la centralité d'Ambérieu-en-Bugey

Depuis sa création en 2002, Ambérieu-en-Bugey adhère à la communauté de communes de la Plaine de l'Ain (CCPA - 78 956 habitants) dont le siège est à Chazey-sur-Ain. Bien qu'elle ne représente que 18 % de la population totale, Ambérieu-en-Bugey est de loin la commune la plus peuplée, Meximieux étant la deuxième avec seulement 7 800 habitants. Cette configuration est issue de la fusion avec deux autres communautés de communes de moindre population⁷ (5 000 habitants environ) au 1^{er} janvier 2017, qui a peu modifié l'équilibre global.

Désormais, le territoire communautaire s'étend sur neuf bassins de vie et sur cinq aires urbaines. Eu égard aux objectifs du schéma départemental de coopération intercommunale⁸, cette configuration ne témoigne pas d'une cohérence spatiale très forte.

Aussi, le caractère étendu, peu dense et hétérogène du territoire n'a pas favorisé les synergies territoriales ni le développement des compétences communautaires. En outre, alors que l'intercommunalité aurait pu être érigée en communauté d'agglomération⁹, le territoire est resté sous un statut de communauté de communes.

⁵ Source : observatoire des territoires, données INSEE.

⁶ <http://musee.cheminot.free.fr/pages/histo2.htm>

⁷ Communauté de communes Rhône-Chartrreuse de Portes et Communauté de communes de la Vallée de l'Albarine.

⁸ Article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) : « Le schéma [départemental de coopération intercommunale] prend en compte [...] La cohérence spatiale des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au regard notamment du périmètre des unités urbaines au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, des bassins de vie et des schémas de cohérence territoriale ».

⁹ Article L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) : « La communauté d'agglomération est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants. Le seuil démographique de 15 000 habitants ne s'applique pas lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département ou la commune la plus importante du département ou lorsque la commune la plus peuplée est la commune centre d'une unité urbaine de plus de 15 000 habitants ».

2.1.3- La stratégie de développement

Le développement de la commune s'est articulé autour de la question de l'urbanisation, faisant suite à une période de forte croissance au début des années 2000. En effet, la proximité du pôle urbain de Lyon en fait un territoire attractif mais qui souhaite dans le même temps conserver sa propre identité. Si la période 2014-2019 a été stable, la relance de la révision du plan local d'urbanisme (PLU) s'inscrit dans les objectifs du schéma de cohérence territoriale (SCoT) et pourrait ainsi à terme conduire la population à atteindre environ 20 000 habitants. Cette perspective démographique doit inviter la commune à planifier les équipements et charges de fonctionnement induits à terme.

Par ailleurs, elle a signé pour 2015-2020 un contrat de ville relatif au quartier de la gare, avec l'objectif d'un réaménagement urbain et d'une meilleure attractivité économique. Elle a en outre été retenue en 2019 pour une action « cœur de ville », en cours de définition. Ces initiatives marquent tout l'enjeu pour la commune de maintenir une attractivité endogène, indépendamment de sa proximité géographique avec le pôle urbain de Lyon.

2.2- L'organisation générale des compétences communales

2.2.1- Les participations aux organismes extérieurs

Dans le cadre de l'exercice de ses compétences, la commune est membre du syndicat de traitement des eaux d'Ambérieu et son agglomération au titre de l'assainissement collectif, et du syndicat intercommunal des eaux de la région d'Ambérieu-en-Bugey pour l'eau potable.

Elle est en outre actionnaire depuis 2016 de la société publique locale d'efficacité énergétique OSER (rénovation thermique des bâtiments) à hauteur de 14 888 € (fin 2019) et de la société d'économie mixte de construction du département de l'Ain (SEMCODA). Pour cette dernière, ses actions sont progressivement cédées à la communauté de communes au titre de sa compétence en matière d'habitat.

2.2.2- L'externalisation et les concessions de service public

Les fonctions communales externalisées prennent essentiellement la forme de marchés publics (voirie, espaces verts) et seule une concession de service public a été consentie pour la gestion et l'exploitation de la fourrière automobile. À l'inverse, la commune assume elle-même une large part de l'entretien des bâtiments, une partie de l'éclairage public, et intégralement la restauration scolaire.

Ces choix ne s'appuient pas pour l'heure sur une analyse précise des différentes options, ce que la commune est encouragée à réaliser avant d'arrêter à l'avenir ses choix en la matière, en incluant également le cas échéant l'hypothèse d'une mutualisation intercommunale.

2.2.3- L'organisation interne de la collectivité

En 2014, l'organisation interne des services était très segmentée et concentrée autour de la direction générale des services. Depuis janvier 2015, l'administration communale est plus décentralisée, autour de cinq directions cohérentes. Cette évolution a amélioré l'organisation de la collectivité en recentrant les services sur un nombre réduit de directions plus cohérentes, favorisant la place du comité de direction pour traiter du pilotage stratégique.

Enfin, il n'y a pas d'emploi de collaborateur de cabinet, mais la commune aurait pu en créer un¹⁰.

¹⁰ Décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales.

3- LA GOUVERNANCE

3.1- **L'articulation avec l'intercommunalité et les mutualisations**

3.1.1- Les compétences de la communauté de communes

La communauté de communes de la Plaine de l'Ain (CCPA) exerce de plein droit les compétences obligatoires prescrites par la loi et sept compétences optionnelles. Seuls l'eau et l'assainissement demeurent du ressort des deux syndicats précités.

Au cours de la période, ont été transférées les compétences « application du droit des sols » au 1^{er} juillet 2015 (un emploi transféré), tourisme au 1^{er} janvier 2017 et « création et gestion des maisons de services au public » au 1^{er} janvier 2018. S'agissant du tourisme, une part résiduelle est restée assumée par la commune, ce qui, tout en étant régulier du fait qu'elle n'occupait pas en totalité un emploi dédié, aurait dû faire l'objet d'une convention prévoyant notamment les modalités de prise en charge par la CCPA¹¹.

Au-delà, l'exercice des compétences intercommunales amène la commune d'Ambérieu-en-Bugey à conserver un fort niveau d'intervention dans certains domaines. Par exemple, la compétence de la CCPA en matière de voirie et de voies cyclables se limite aux accès aux zones d'activité économiques et à l'extérieur de l'agglomération, les équipements culturels et sportifs se limitent au gymnase du lycée de la Plaine de l'Ain et l'action sociale au centre local d'information et de coordination gérontologique.

Enfin, situation relativement singulière, l'organisation des transports reste du ressort exclusif des communes, ce qui n'est pas de nature à renforcer sa cohérence et son efficacité à l'échelle territoriale, le service pouvant naturellement bénéficier à un territoire plus large correspondant à la localisation de l'emploi et des activités économiques. À ce titre, aux termes de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, la communauté de communes sera susceptible d'exercer cette compétence en tant qu'autorité organisatrice de la mobilité.

Ainsi, la faible ambition intercommunale au cours de la période ne renforce pas l'attractivité du territoire et ne permet pas d'optimiser les ressources du bloc communal. Elle se traduit par un coefficient d'intégration fiscale de 30,81 % en 2019¹², bien inférieur aux 37 % en moyenne nationale.

3.1.2- L'information sur l'activité de la communauté de communes

Conformément à l'article L. 5211-39 du CGCT, le président de l'établissement public de coopération intercommunale a effectivement adressé chaque année au maire de chaque commune membre un rapport retraçant l'activité de l'établissement accompagné du compte administratif arrêté par l'organe délibérant de l'établissement. Ce rapport a également fait l'objet d'une communication au conseil municipal.

En outre, le maire a régulièrement porté à la connaissance du conseil municipal les décisions prises, ce qui constitue globalement un bon niveau d'information.

3.1.3- La mutualisation intercommunale des services

Par la mise en commun des services, la mutualisation doit permettre, à terme, la réalisation d'économies d'échelle, l'optimisation des ressources et une meilleure qualité du service rendu.

¹¹ Article L. 5211-4-1 du CGCT.

¹² Soit la part des recettes de l'intercommunalité (nettes des transferts aux communes et autres EPCI) rapportée à l'ensemble des recettes des communes membres et EPCI du territoire.

En dehors des transferts de compétence, qui s'accompagne du transfert des moyens correspondants, les mutualisations recouvrent l'exercice en commun de missions fonctionnelles ou opérationnelles, qui peut prendre différentes formes.

À cet effet, l'article L. 5211-39-1 du CGCT prescrivait, en 2015, l'élaboration d'un rapport relatif aux mutualisations entre les services de l'EPCI et les communes membres, comportant un schéma de mutualisation à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Cette démarche, qui n'est désormais plus obligatoire a abouti à un schéma transmis tardivement aux communes, en juin 2017, et approuvé par délibération du 7 juillet 2017 alors que la loi imposait qu'il le soit avant le 31 décembre 2015.

Son contenu témoigne en outre d'une volonté d'intégration très limitée¹³, les communes ayant exprimé des « attentes relativement faibles, d'autant que les communes ne souhaitent pas bouleverser la philosophie actuelle de gouvernance et de prise de décisions »¹⁴.

Surtout, les mutualisations prévues ne correspondent pas au niveau d'intégration le plus poussé que serait la création d'un service commun. Si la constitution d'un service « commande publique » entre la commune d'Ambérieu-en-Bugey et la CCPA affichait cette ambition, elle n'a pour l'heure été expérimentée que sous forme d'une prestation de service, à titre temporaire. Une forme d'intégration plus poussée et plus pérenne pourrait toutefois être envisagée dans un second temps.

3.1.4- La mutualisation du service de police municipale en dehors du cadre communautaire

En dehors du cadre de l'intercommunalité¹⁵, la commune d'Ambérieu-en-Bugey a mutualisé depuis le 1^{er} janvier 2015 le service de police municipale avec la commune voisine de Château-Gaillard, dans le cadre de l'article L. 512-1 du code de la sécurité intérieure. D'une durée initiale de quatre ans, ce dispositif a été reconduit au 1^{er} janvier 2019 pour la même durée.

Ce dispositif répond également à un objectif de mutualisation de moyens entre communes, bien qu'il s'opère hors du cadre de l'intercommunalité.

3.2- Le fonctionnement des instances communales

3.2.1- La commission consultative des services publics locaux

Conformément à l'article L. 1413-1 du CGCT, la commune a institué, par délibération du 4 juillet 2014, une commission consultative des services publics locaux (CCSPL) associant des membres du conseil municipal et des représentants d'usagers. Régulièrement consultée, il a bien été rendu compte de ses avis au conseil municipal, conformément à la réglementation.

En revanche, le texte n'est pas respecté en tant qu'il n'y a pas de rapport annuel d'activité présenté au conseil municipal, ce que la commune est invitée à faire.

3.2.2- Le compte rendu sur le service public de l'eau potable et de l'assainissement

Conformément à l'article L. 2224-5 du CGCT, le maire a présenté au conseil municipal un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de l'eau potable et de l'assainissement. Cette présentation a également été précédée de l'examen préalable de ce rapport par la

¹³ Une prestation externalisée de conseil juridique, un service de la commande publique mutualisé avec la seule commune d'Ambérieu-en-Bugey, la création d'un intranet des mairies et l'organisation de formations.

¹⁴ Source : schéma de mutualisation.

¹⁵ La possibilité offerte par l'article L. 5211-9-2 du CGCT, d'un recrutement par le président de l'EPCI de policiers municipaux mis à disposition des communes n'a pas été utilisée.

commission consultative des services publics locaux en présence, le cas échéant, des présidents et directeurs des syndicats concernés.

Toutefois, l'information reste descriptive et donne peu d'éléments de comparaison (entre territoires et dans le temps) et fait peu référence à des objectifs et indicateurs de résultats.

La chambre invite la commune à veiller à ce que cette présentation permette, à partir des éléments produits par les syndicats concernés, d'évaluer les réalisations et conditions de prix par rapport à des éléments de comparaison, d'apprécier leur évolution dans le temps, et de les rapporter à des objectifs annuels et pluriannuels fixés.

3.2.3- Le compte-rendu des participations aux entreprises publiques locales

Pour les participations aux sociétés d'économie mixte, l'article L. 1524-5 du CGCT impose que *« les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs groupements actionnaires se prononcent sur le rapport écrit qui leur est soumis au moins une fois par an par leurs représentants au conseil d'administration ou au conseil de surveillance [...] »*.

Dans le cadre de sa participation au capital de la SEMCODA, la commune est membre de l'assemblée spéciale représentant les collectivités territoriales ayant une participation réduite au capital. Il est rendu compte au conseil municipal du rapport d'activité établi. Toutefois, l'information pâtit d'un manque de justification des augmentations de capital décidées, ne mettant pas l'assemblée délibérante en situation d'effectuer un contrôle approfondi de l'activité et d'apprécier les risques réels pour cette société. Le rapport produit émane systématiquement directement de la société elle-même, sans autre analyse interne ou par le représentant de la commune.

S'agissant de la SPL OSER, la commune dispose d'un représentant au conseil d'administration, lequel soumet le rapport écrit au conseil municipal. Là encore, ce dernier reste descriptif et peine à donner au conseil municipal une vision claire et critique des enjeux stratégiques et financiers de la gestion.

Afin d'assurer un niveau d'information plus précis, la commune est invitée à renforcer le contrôle sur l'activité des entreprises dans lesquels elle détient des participations et à informer le conseil municipal en conséquence. Cette information doit en outre faire l'objet d'un vote de l'assemblée délibérante.

3.3- Les délégations

3.3.1- Les délégations accordées au maire

Dans le cadre de l'article L. 2122-22 du CGCT¹⁶, depuis 2014 et jusqu'au renouvellement de l'assemblée en 2020, le conseil municipal a donné délégation au maire dans l'ensemble des domaines prévus, excepté la réalisation de lignes de trésorerie et l'exercice du droit de préemption dans le cadre d'un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité. Les limites posées entrent dans les cas réglementaires prévus, excepté en matière de droit de préemption urbain ou d'action en justice, ce que la jurisprudence a néanmoins pu valider¹⁷.

Dans les autres attributions déléguées au maire, la délibération a repris le texte de loi sans fixer de limite. Or, le recours à des périmètres si larges peut exposer la commune à un risque juridique, ce qui a pu déjà être sanctionné par le juge administratif¹⁸.

¹⁶ Version en vigueur au 18 avril 2014.

¹⁷ CE, 2 mars 2011, commune de Brétignolles-sur-Mer et CE 27 juill. 1988, Époux Gohin.

¹⁸ CE, 2 février 2000, commune de Saint-Joseph s'agissant d'une délégation qui se réduit à retranscrire le texte du CGCT ou même, à en étendre le champ.

Au cours de la période, le maire s'en est écarté une fois pour l'ouverture d'une ligne de trésorerie au 1^{er} mai 2015, laquelle a uniquement fait l'objet d'une information a posteriori. La même opération réalisée en 2019 a fait régulièrement l'objet d'une délibération.

À l'occasion du conseil municipal du 28 mai 2020, la délégation accordée au maire a été définie de manière plus précise et encadrée, tandis que l'ouverture d'une ligne de trésorerie a désormais été déléguée au maire, dans la limite de 500 000 €. Elle apparaît ainsi plus précise et donc mieux sécurisée.

3.3.2- Les délégations et la désignation des adjoints

Aux termes de l'article L. 2122-18 du CGCT, le maire « peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints », ce qu'il a fait en 2014. Toutefois, les arrêtés doivent définir de façon précise les fonctions déléguées¹⁹ et les délégations trop générales sont irrégulières²⁰. Or, aucune d'elles n'a défini précisément les fonctions déléguées et elles se sont limitées à un intitulé très général voire ont pu recouper des champs identiques sans fixer de priorité, ce qui présente un risque juridique²¹.

La commune est donc invitée à fixer de manière plus précise le champ des délégations accordées aux adjoints en conformité avec la réglementation, et à veiller, par son organisation interne, à leur juste respect lors de la signature des différents actes administratifs.

3.3.3- Le compte rendu des décisions prises dans le cadre des délégations

Il est rendu compte à chaque conseil municipal, de manière généralement précise, des décisions prises dans le cadre des délégations accordées.

Toutefois, les avenants aux contrats apparaissent peu détaillés et ne rendent pas nécessairement compte de leur impact sur le montant global des prestations. Lorsqu'il s'agit d'avenants successifs, le montant total de l'engagement devrait être porté à la connaissance du conseil municipal.

Par ailleurs, les choix opérés sont rarement explicités en fonction, par exemple, des différentes options envisageables, ce qui pourrait pourtant éclairer la prise de décision.

3.4- Les frais relatifs aux élus

3.4.1- Les indemnités de fonction des élus

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 publique²², tandis que le barème applicable est posé par l'article L. 2123-23 du CGCT, selon la population de la commune, le cas échéant avec une majoration pour les communes chefs-lieux de canton et les communes attributaires de la dotation de solidarité urbaine.

Par délibération du 18 avril 2014, la commune a défini et versé les indemnités du maire et des adjoints conformément à la réglementation. De même, ces indemnités étaient bien accompagnées de délégations les chargeant de fonctions.

¹⁹ CE 1^{er} février 1989, Commune de Grasse, n° 82231.

²⁰ CE, 18 février 1998, commune de Conflans-Sainte-Honorine, n° 152572.

²¹ CAA Nantes, 26 décembre 2002, Commune de Gouray, n° 01NT02068.

²² Décret n° 82-1105 du 23 décembre 1982 modifié.

Tableau n° 2 : Enveloppe des indemnités de fonctions

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Indemnités versées aux élus	160 713	163 938	164 430	166 840	166 923	167 730
Montant maximum réglementaire	203 021	203 021	204 239	206 716	207 717	207 717

Source : calculs CRC d'après les comptes de gestion.

3.4.2- La formation et les frais des élus

S'agissant des frais de mission des élus, ils représentent, sur toute la période, un montant très faible (310 €) et ne font l'objet d'aucune observation.

S'agissant de la formation des élus, l'article L. 2123-12 du CGCT institue un « *droit à une formation adaptée à leurs fonctions* », qui se traduit, dans les trois mois suivant le renouvellement du conseil municipal, par une délibération sur les « *orientations et les crédits ouverts à ce titre* », lesquels ne peuvent être inférieurs à 2 % ni supérieurs à 20 % du total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux membres du conseil municipal²³.

Ces orientations ont été posées pour l'année 2014, assorties de crédits de 2 000 €, soit un montant inférieur de moitié au seuil réglementaire. Elles n'ont pas été renouvelées par la suite. Au final, les dépenses de formation se sont élevées à seulement 990 € sur toute la période, liés à une session unique en 2018, ce qui traduit une très faible mobilisation du droit à la formation des élus.

Suite au contrôle de la chambre, la commune a adopté une délibération formalisant les objectifs en la matière et prévoyant des crédits pour l'année 2020 a minima, conformément à la réglementation. Cette démarche doit être encouragée et se traduire par la tenue effective des formations correspondantes et par le maintien dans la durée d'un objectif à la hauteur des enjeux qui s'y rapportent.

3.5- Les procédures de gestion

3.5.1- L'absence de formalisation générale des procédures

Il n'existe pas de recueil général des procédures internes ni de démarche globale de formalisation. Néanmoins, certains champs d'activité se sont dotés de procédures formalisées pour ce qui concerne l'instruction de certaines demandes des usagers.

La commune peut ainsi être encouragée dans cette démarche, en fonction et à la mesure des risques qu'elle identifie pour son fonctionnement.

3.5.2- L'attribution des subventions

La commune s'est dotée d'un règlement définissant notamment les critères d'attribution des subventions et les modalités de leur suivi. Adopté le 27 septembre 2018, il traduit, quoique tardivement, la recommandation du précédent rapport de la chambre.

Ce règlement rappelle également l'exigence d'un compte rendu financier de la subvention et les pouvoirs de contrôle de la commune prévus par l'article L. 1611-4 du CGCT. Toutefois, la commune n'exige pas systématiquement un tel document et n'a formalisé aucune modalité de contrôle.

²³ Article L. 2123-14 du CGCT.

Par ailleurs, la commune est soumise à l'obligation²⁴ de conclure une convention avec les bénéficiaires de subventions dépassant 23 000 € par an, ce qu'elle a fait à l'exception de l'association AIDA centre social, pourtant deuxième bénéficiaire.

En outre, les conventions existantes affichent des objectifs très généraux et sont imprécises sur les réalisations et résultats attendus et les indicateurs mesurables correspondants. De plus, le renouvellement de la convention avec l'école de musique au cours de la période n'a pas été précédé d'une évaluation. Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune s'est engagée à améliorer les prochaines conventions en ce sens.

Tableau n° 3 : Principaux bénéficiaires de subventions en numéraire

Tiers bénéficiaire Montants en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total général	% du total
ÉCOLE DE MUSIQUE	162	172	153	158	165	171	983	24,7%
AIDA CENTRE SOCIAL	71	71	83	85	87	74	474	11,9%
MJC	65	64	64	56	57	59	368	9,3%
SOU DES ÉCOLES LAIQUES (centre de loisirs)	55	47	55	52	62	54	328	8,3%
AMBERIEU NATATION	16	16	14	14	14	13	88	2,2%
AMBERIEU FOOTBALL CLUB	14	13	14	13	16	15	87	2,2%
LE PREAU	9	8	12	12	21	21	83	2,1%
AMICALE LAIQUE JULES FERRY	13	13	12	13	13	11	78	2,0%
CLUB LOISIRS ANIMATIONS	12	5	17	18	11	10	75	1,9%
AMIS CHATEAU DES ALLYMES	11	12	10	10	13	13	72	1,8%
Total des subventions versées	691	656	646	648	669	666	3 978	100%

Source : calculs CRC d'après les mandats de la commune.

Outre les subventions versées en numéraire, la commune valorise également depuis 2015 l'utilisation de « l'espace 1500 », selon un tarif voté par délibération. Lorsque cette utilisation est accordée à titre gratuit par délibération, la commune émet à la fois un titre de recette et un mandat de dépense, ce qui représente en moyenne 10 % de l'ensemble des subventions. Cette pratique permet de retracer comptablement les prestations en nature octroyées et contribue à la traçabilité des concours accordés par la commune, sans toutefois y parvenir totalement.

En effet, d'une part, l'information des élus et des citoyens est imparfaite compte tenu des imprécisions du compte administratif. En 2014 et 2016, aucune information n'y figure. En 2018 et en 2019, seul le montant octroyé en numéraire est individualisé par bénéficiaire, les prestations en nature étant retracées globalement sans autre détail.

D'autre part, cette présentation reste incomplète car elle ne valorise pas la mise à disposition gratuite des équipements sportifs, alors même qu'il s'agissait d'une préconisation du précédent rapport de la chambre.

Enfin, la commune n'assure pas la publication sous forme électronique des données essentielles des conventions de subventions, obligatoire en vertu du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 pour les conventions conclues à compter du 1^{er} août 2017. Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune s'est engagée à y remédier dès l'exercice 2021.

Dans ces conditions, les efforts pour améliorer la gestion des subventions doivent se poursuivre s'agissant notamment de la publicité et du suivi des montants attribués, en incluant

²⁴ Décret n° 2001-495 du 6 juin 2001.

l'ensemble des prestations en nature octroyées afin de les porter à la connaissance des élus et des citoyens, ce à quoi la commune a indiqué œuvrer dès le prochain compte administratif.

3.5.3- L'évaluation de la performance du service public

La performance d'une entité se définit par son efficacité (rapport entre le coût et le résultat) et son efficacie (rapport entre le résultat et l'objectif). Elle peut porter sur l'activité des services de la collectivité elle-même comme sur ses partenaires²⁵. Elle repose donc sur la mesure d'une part de l'impact, l'effectivité du service public à partir des résultats obtenus et, d'autre part, des moyens mobilisés pour y parvenir afin de renseigner sur leur optimisation²⁶.

3.5.3.1- L'efficacie et la mesure de l'impact des services publics

Sans constituer une démarche systématique, l'évaluation de la satisfaction des usagers du service public communal d'Ambérieu-en-Bugey a fait néanmoins l'objet de certaines initiatives, notamment pour l'événement « sport et culture en fête » (forum des associations de la commune) ou les rythmes éducatifs. Il en ressort globalement une bonne satisfaction des activités périscolaires proposées et un effet positif sur les enfants, mais à l'inverse un impact négatif ressenti sur l'organisation familiale et la fatigue des enfants, ce qui a conduit à revenir à la semaine de quatre jours à la rentrée 2018.

Ces initiatives d'analyse des attentes des usagers et de leur satisfaction restent ponctuelles mais montrent néanmoins, sur des sujets précis, la pertinence de cette pratique et un certain intérêt des citoyens, sans pour autant lier le conseil municipal dans ses décisions. La commune pourrait être invitée à étendre les dispositifs d'évaluation du service public, le cas échéant en association avec les usagers.

3.5.3.2- L'efficacie et l'évaluation des moyens mobilisés au regard de l'activité

L'évaluation des moyens mobilisés repose sur l'existence d'un contrôle de gestion, entendu comme²⁷ « un système de pilotage mis en œuvre par un responsable dans son champ d'attribution en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés - y compris les ressources humaines - et soit l'activité développée, soit les résultats obtenus dans le cadre déterminé par une démarche stratégique préalable ayant fixé des orientations ».

La pratique du compte rendu d'activité est courante dans deux directions (« animation et vie de la cité » et « action éducative et de la vie scolaire ») tandis que la direction des services techniques l'a fait en 2015. Au-delà, dans une optique d'évaluation, certains éléments de coût et d'équilibre financier sont également présents, mais dans une moindre mesure et sans démarche systématique exhaustive excepté pour l'utilisation de la salle « espace 1 500 » et la vie scolaire et éducative.

En revanche, la précédente recommandation de la chambre de se doter d'outils permettant d'anticiper et maîtriser au mieux les dépenses nécessaires aux équipements sportifs reste sans réponse, malgré les enjeux financiers qui s'y rapportent.

La commune est donc encouragée à enrichir son analyse de l'efficacie en consolidant sa fonction d'analyse des coûts, notamment afin d'alimenter ses réflexions sur les mutualisations, les choix d'organisation et sur la maîtrise des dépenses de fonctionnement. En ce sens, une

²⁵ Cour des comptes, rapport public annuel 2009, pages 283 et suivantes.

²⁶ CREDOC, cahier de recherche n°299 : *performance, efficacie, efficacie : les critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents ?*, décembre 2012.

²⁷ Circulaire du 21 juin 2001 relative au développement du contrôle de gestion dans les administrations.

telle analyse pourrait être diffusée plus largement, notamment au titre de la « *bonne information des élus* »²⁸, voire être rendue publique.

Dans cette perspective, la fonction pourrait gagner à être plus structurée et à s'appuyer sur une personne référente, garante de la cohérence et de la qualité de la méthode, dans une perspective de pilotage global de la performance. Son positionnement transversal auprès de la direction générale serait par ailleurs gage de visibilité et de légitimité²⁹.

3.6- L'exercice des missions de sécurité civile et de prévention de la délinquance

3.6.1- Le plan communal de sauvegarde et la réserve civile

Aux termes de l'article L731-3 du code de la sécurité intérieure, « *le plan communal de sauvegarde regroupe l'ensemble des documents de compétence communale contribuant à l'information préventive et à la protection de la population* ». Il est obligatoire dans les communes dotées d'un plan de prévention des risques naturels (PPRn) approuvé ou comprises dans le champ d'application d'un plan particulier d'intervention (PPI) et doit être établi dans les deux ans à compter de la date d'approbation du plan de prévention des risques.

Ambérieu-en-Bugey est concernée par un PPRn³⁰ et a, à ce titre, effectivement satisfait à ses obligations légales en adoptant un plan communal de sauvegarde par arrêté du 29 juin 2015, mis à jour par arrêté municipal du 17 janvier 2020. Au-delà, l'obligation d'information de la population issue de l'article L. 125-2 du code de l'environnement a été respectée, malgré un certain délai depuis 2015, par la publication du document d'information sur les risques majeurs en novembre 2020.

3.6.2- Les missions relatives à la prévention de la délinquance

Aux termes de l'article L. 132-4 du code de la sécurité intérieure, « *[...] le maire anime, sur le territoire de la commune, la politique de prévention de la délinquance et en coordonne la mise en œuvre* ». Pour une commune de plus de 10 000 habitants, le même article impose également la création d'un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD). Tel a bien été le cas à l'échelle de six communes (24 000 habitants), bien que la loi en autorise la création au niveau intercommunal. Un budget de 14 148 € a été défini à cette même occasion, réparti à hauteur de 0,60 € par habitant entre les communes.

Son objet est de favoriser l'échange d'informations entre les responsables des institutions et des organismes publics et privés concernés, et de définir éventuellement des objectifs communs pour la préservation de la sécurité et de la tranquillité publiques³¹. Il s'est ainsi doté d'une stratégie pour 2019-2021 assise sur un diagnostic territorial, la consultation des différents partenaires et une enquête auprès de la population. Plusieurs réunions ont eu lieu depuis, ayant permis un partage d'information sur la situation et les mesures instaurées.

Si la mise en œuvre de cette compétence montre une attention au suivi de l'activité, il n'y a en revanche pas encore de suivi statistique ni d'objectifs et d'indicateurs précis de résultat en réponse au diagnostic initial, ce que la commune est invitée à faire.

²⁸ « *Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération* ».

²⁹ Cf. rapport public annuel 2009 de la Cour des comptes, page 296.

³⁰ Arrêté préfectoral du 6 février 2006, révisé par arrêté du 20 janvier 2014.

³¹ Article D. 132-7 du code de la sécurité intérieure.

3.7- Les mesures d'organisation liées à la crise sanitaire du printemps 2020

Dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire du printemps 2020, la commune a mis en place différentes mesures d'organisation interne des services.

En premier lieu, un plan de continuité d'activité a été établi en complément du plan communal de sauvegarde. S'il a été établi dans un contexte spécifique, il a vocation à s'appliquer à toute situation de crise. Il définit les missions à préserver et détaille les mesures d'organisation spécifiques pour y parvenir ainsi que les modalités de pilotage et de décision. Tant par son contenu que par les formulations, il s'agit d'un document précis et opérationnel.

En deuxième lieu, dans la perspective d'une reprise partielle d'activité, une note de service a été diffusée à l'ensemble des agents, fournissant des consignes claires et étendues en matière de prévention des risques de contamination. Elle traite de l'ensemble des situations professionnelles existantes, ce qui paraît correspondre aux différents enjeux.

Enfin, un plan de reprise d'activité a actualisé les modalités d'organisation du travail par service, en conciliant ce retour à une organisation normale et le maintien de règles sanitaires.

4- L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

4.1- La qualité de l'information financière

4.1.1- Les rapports d'orientations budgétaires

Aux termes de l'article L. 2312-1 du CGCT, le maire est tenu de présenter un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés et la structure et la gestion de la dette. Il donne lieu à un débat en conseil municipal et vise à définir une stratégie structurant les décisions budgétaires de la commune.

Au cours de la période, un rapport a été présenté chaque année et a fait l'objet d'un débat. Y ont figuré les hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de budget et la structure et la gestion de la dette mais pas l'évolution du besoin de financement annuel³², malgré les enjeux qui s'y rapportent.

En outre, certaines informations essentielles ont manqué s'agissant des engagements et des ressources humaines, principalement jusqu'à l'exercice 2018. Même depuis cette date, eu égard aux prescriptions de l'article D. 2312-3 du CGCT, le rapport d'orientations budgétaires aurait dû comporter plus d'informations sur le coût et l'évolution des régimes indemnitaires, des nouvelles bonifications indiciaires, des heures supplémentaires rémunérées et les déterminants de la masse salariale.

S'agissant des investissements, le rapport pour l'exercice 2019 liste les projets envisagés mais sans en préciser les montants ni le financement. Le rapport pour l'exercice 2020, quant à lui, mentionne les projets d'investissement et les engagements pluriannuels mais en indiquant seulement le montant global des dépenses et des recettes envisagées.

Au final, les rapports présentés n'ont pas offert de vision stratégique pluriannuelle d'ensemble des équilibres financiers, à même de définir les orientations stratégiques de la commune, ce qui a vidé le débat d'une part substantielle de son objet. Dans sa réponse aux observations

³² Obligation issue de l'article 13 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

provisoires, la commune a indiqué œuvrer en ce sens en renforçant son caractère stratégique, analytique et pluriannuel. La séance du conseil municipal du 27 novembre 2020 a d'ores et déjà permis la présentation d'un rapport enrichi en ce sens.

4.1.2- La structure et les documents budgétaires

La commune a respecté tout au long de la période la forme et la procédure d'adoption des différents documents budgétaires.

Toutefois, les dispositions de l'article L. 2313-1 du CGCT imposent également aux communes une publication sur leur site internet, lorsqu'ils existent, des documents associés, notamment : une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles, le rapport d'orientations budgétaires, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif. Ces documents n'ont pas été publiés sur le site internet de la commune, à l'exception du dernier rapport d'orientations budgétaires en date, joint au compte rendu du conseil municipal. D'une manière générale, les documents plus anciens que l'année en cours ne sont pas maintenus sur le site internet.

La commune est donc invitée à publier l'ensemble des documents à caractère budgétaire sur son site internet, ce qu'elle s'est engagée à faire dès l'exercice budgétaire 2021.

4.1.3- Les annexes financières aux budgets et comptes administratifs

Les annexes règlementaires aux budgets et comptes administratifs prévues aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT ont pour objet de compléter les données contenues dans les documents budgétaires en vue d'assurer une large information des élus et des administrés sur la situation financière de la collectivité, notamment quant à son endettement, ses engagements hors bilan et sa situation patrimoniale.

Or, les annexes financières présentées par la commune laissent apparaître un ensemble de carences, notamment en matière de taux de fiscalité, de variation du patrimoine, de travaux réalisés en régie et d'état des emprunts. En outre, l'identification des flux croisés entre le groupement à fiscalité propre et la commune, préconisée par le comité de fiabilité des comptes locaux, n'est pas établie.

S'agissant du personnel, l'état sur les agents contractuels n'est pas renseigné, alors même que cette préconisation ressortait déjà du précédent rapport de la chambre. En outre, entre 2017 et 2019, le compte administratif a comptabilisé à tort deux fois les emplois fonctionnels, suite à un changement de système d'information, faussant ainsi l'information présentée.

S'agissant des concours financiers attribués à des tiers, l'annexe est incomplète ou imprécise concernant la valorisation des subventions en nature accordées (cf. supra). En outre, cette information n'apparaît pas pour les équipements sportifs mis à disposition des clubs et associations, malgré la recommandation du précédent rapport de la chambre.

Enfin, la liste des organismes dans lesquels la collectivité a pris un engagement financier est incomplète en ce qu'elle omet ceux auprès de la société d'économie mixte de construction du département de l'Ain et de la société publique locale d'efficacité énergétique OSER.

Les carences en de nombreux points prévus en annexe aux comptes administratifs nuisent à l'objectif de transparence et de bonne information. La commune est appelée à y veiller systématiquement.

4.2- La gestion budgétaire

4.2.1- Le cadrage budgétaire et la programmation des investissements

Jusqu'à la préparation du budget 2021, la commune n'établissait pas de cadrage global et s'appuyait sur l'expression des besoins des services, instruite ensuite avec les adjoints concernés, puis soumise à l'arbitrage du maire. En 2020, la commune a établi une note de cadrage exposant des objectifs de maîtrise des dépenses, une méthode d'instruction des prévisions et projets et un calendrier anticipé s'étalant jusqu'à la validation du projet de budget et son adoption mi-décembre.

Bien qu'elle soit intervenue tardivement, cette méthode plus structurée contribue désormais à favoriser un meilleur pilotage budgétaire et à garantir une phase d'instruction suffisamment longue pour hiérarchiser au mieux les besoins. Toutefois, elle pourrait encore gagner à s'inscrire dans une stratégie pluriannuelle et à être assortie d'objectifs budgétaires chiffrés. Surtout, afin de garantir la réalisation de la trajectoire budgétaire qu'elle aura arrêtée, la commune est invitée à l'accompagner de mesures concrètes et opérantes.

En matière d'investissement, un premier projet de programmation pluriannuelle a été établi à la fin de l'année 2019. Bien que tardive, cette démarche est à encourager. Elle constitue un pilier essentiel de la gestion financière de la collectivité auquel la commune est invitée à intégrer l'ensemble des dépenses de fonctionnement induites³³ et les modalités de financement des investissements, ainsi que les dépenses de gros entretien des équipements.

Enfin, alors qu'elle n'y avait pas recours jusqu'ici, la commune a voté pour la première fois des dépenses en autorisation de programme et crédit de paiement pour l'exercice 2020. Cette possibilité, offerte par l'article L. 2311-3 du CGCT, permet un vote unique (mais actualisable) sur le montant total d'une opération d'investissement et l'échéancier de financement sur plusieurs années.

La chambre constate les évolutions de la pratique budgétaire de la collectivité dans le sens d'une lisibilité et d'un pilotage pluriannuels améliorés, en cohérence avec la démarche engagée dans le cadre du débat d'orientations budgétaires pour 2021. Ces recommandations figuraient déjà en partie dans le précédent rapport de la chambre et la commune confirme qu'elles sont désormais progressivement en cours de mise en œuvre.

4.2.2- Les restes à réaliser et les taux de réalisation des dépenses

En section de fonctionnement, les taux de réalisation sont structurellement à un niveau élevé, y compris au regard du budget primitif, ce qui dénote globalement une maîtrise infra-annuelle du budget. Dans le détail, le niveau de réalisation des charges à caractère général est légèrement plus faible mais reste élevé, proche de 90 %.

En section d'investissement, le taux de réalisation (sans les restes à réaliser) est de l'ordre de 70 % en dépenses, hormis en 2017 où il est de seulement 45 % compte tenu du lancement d'opérations importantes. Avec les restes à réaliser, le taux d'exécution budgétaire est à un niveau relativement élevé. La mise en place d'autorisations de programme pour le budget 2020 devrait, sous réserve d'une gestion rigoureuse, permettre d'améliorer les taux de réalisation de la section d'investissement, indépendamment de la prise en compte des restes à réaliser.

³³ Cette obligation de l'article L. 1611-9 du CGCT concerne, pour les communes entre 5 000 et 14 999 habitants, les projets dont le montant prévisionnel est supérieur à 100 % des recettes réelles de fonctionnement, ce qui n'a jamais été le cas au cours de la période. La commune peut toutefois s'en inspirer pour consolider sa projection financière.

En revanche, pour 2019, le compte administratif ne fait, à tort, pas état de restes à réaliser. La commune l'explique par la mise en place d'une nouvelle procédure budgétaire, ce qui ne saurait toutefois justifier de ne pas comptabiliser les restes à réaliser. Dans ces conditions, la pratique de la commune a abouti à adopter un compte administratif inexact, qui ne rend pas compte de la situation comptable de fin d'année et fausse par conséquent l'appréciation des taux d'exécution de l'exercice 2019.

Selon les informations transmises par l'ordonnateur, les restes à réaliser fin 2019 s'élèveraient à 1 460 586 € en dépenses et 581 239 € en recettes, ce qui est cohérent avec les inscriptions comptables des années précédentes, et aurait par conséquent modifié l'appréciation du résultat, en particulier en investissement, de manière conséquente.

4.3- La fiabilité des comptes

4.3.1- La gestion patrimoniale et le suivi des immobilisations

4.3.1.1- L'inventaire du patrimoine

Le suivi des immobilisations constitue un élément essentiel de la qualité de l'information comptable visant à donner une image fidèle, complète et sincère de la situation patrimoniale de la collectivité, et qui incombe conjointement à l'ordonnateur et au comptable.

Ainsi, l'inventaire tenu par l'ordonnateur d'Ambérieu-en-Bugey et l'état de l'actif tenu par le comptable sont concordants pour la très grande majorité des comptes, excepté en ce qui concerne les comptes 2151 « réseaux de voirie » et 2183 « matériel de bureau et matériel informatique », qui révèlent de forts écarts. La valeur d'acquisition de l'ensemble des réseaux de voirie montre une différence de 859 572 € tenant à des opérations très anciennes, tandis que le matériel de bureau et d'informatique affiche une différence de 117 039 € tenant à certains matériels inscrits par erreur avec une valeur nette comptable négative.

La chambre invite la collectivité à réaliser une mise à jour globale de son inventaire en lien avec le comptable et à s'organiser pour assurer un meilleur suivi de son patrimoine de manière approfondie et continue.

4.3.1.2- L'intégration des travaux aux comptes d'immobilisations

Concernant le suivi des opérations d'intégration à l'actif, le compte 23 « immobilisations en cours » enregistre, à son débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées et à son crédit, le montant des travaux achevés, transférés au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire, pour mettre à jour l'actif et déclencher l'amortissement comptable.

Pour la commune, la valeur inscrite au compte 23 est en constante hausse (+ 26,30 % entre 2014 et 2019) du fait de retards importants en gestion pour l'intégration des immobilisations au compte 21, parfois pour des opérations très anciennes.

Tableau n° 4 : Évolution des immobilisations en cours du budget principal

En k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2014/2019
Immobilisations en cours	42 253	42 832	44 198	46 124	50 482	53 364	+26,3 %

Source : comptes de gestion, calculs CRC.

Ce défaut de transfert au compte 21 constitue une carence dans la gestion des immobilisations, qui nuit à la sincérité de l'état de l'actif et des amortissements. La commune est invitée à mettre à jour les comptes correspondants et à instaurer dans la durée un

processus de suivi en collaboration avec le comptable public en vue de leur intégration aux comptes d'immobilisations définitifs.

4.3.1.3- Les travaux en régie

La comptabilisation des travaux en régie permet d'enregistrer les immobilisations créées par les services de la collectivité pour elle-même³⁴. Elles constituent des dépenses d'investissement et se distinguent des dépenses de fonctionnement par le fait qu'elles « ont pour effet une augmentation de la valeur d'un élément d'actif ou une augmentation de sa durée probable d'utilisation », ou encore une « diminution des coûts d'utilisation ou une production supérieure »³⁵, à la différence des dépenses d'entretien et de réparation qui visent à maintenir les éléments d'actif dans un état normal d'utilisation.

Si les montants ont pu varier au cours de la période, reflétant, en l'absence de procédure formalisée, une volonté plus ou moins marquée de comptabiliser certaines dépenses au titre de l'investissement, il n'a été relevé aucune incohérence, la plupart des travaux comptabilisés permettant en effet une amélioration effective à l'immobilisation. Les montants se situent en outre structurellement en-deçà de 1 % des produits de gestion.

Pour plus de cohérence, la commune est invitée à se doter de règles explicites de comptabilisation et d'enregistrement systématique des travaux réalisés.

4.3.1.4- Les amortissements

Conformément à l'article R. 2321-1 du CGCT, certaines immobilisations doivent obligatoirement faire l'objet d'une inscription comptable en dépense, rendant compte de leur amortissement. Les durées d'amortissement sont fixées par l'assemblée délibérante.

En ce qui concerne les immobilisations, les règles et durées posées par délibérations du 12 novembre 2007 et du 30 janvier 2006 sont cohérentes avec les indications de l'instruction budgétaire et comptable M14 et la chambre n'a pas constaté de pratique qui s'en écarte.

En ce qui concerne les subventions d'équipement versées, la délibération du 30 janvier 2006 a fixé les durées d'amortissement à 15 ans lorsque les bénéficiaires sont des organismes publics et à 5 ans lorsqu'ils sont de droit privé. Or, suite aux décrets n° 2011-1951 du 23 décembre 2011 et n° 2015-1846 du 29 décembre 2015, les durées maximales d'amortissement des subventions d'équipement ont été modifiées selon la nature des biens et projets financés, ce que la commune n'a pas intégré. En réponses aux observations provisoires de la chambre, la commune s'est engagée à mettre à jour la délibération à brève échéance.

4.3.1.5- Les cessions immobilières

En matière de cessions, la commune respecte les exigences de l'article L. 2241-1 du CGCT, en particulier l'adoption de délibération d'acquisition motivées, le visa de l'avis des services du Domaine ou la mention des conditions de la vente et de ses caractéristiques essentielles. Les opérations sont par ailleurs régulièrement inscrites aux comptes.

³⁴ Instruction M14 tome 1, compte 72.

³⁵ Instruction M14 tome 2, chapitre 3, page 90.

4.3.2- Le rattachement des charges et des produits à l'exercice

Le rattachement des charges et des produits de fonctionnement à l'exercice vise à faire apparaître au résultat d'un exercice donné les charges et les produits qui s'y rapportent, quelle que soit l'année au cours de laquelle intervient le mouvement financier.

La commune a fait état d'une pratique régulière des rattachements aux exercices. Toutefois, fin 2019, 253 110 € de produits ont été rattachés à tort, la recette ayant entre-temps été perçue au cours de l'exercice, de sorte que l'appréciation comptable du résultat a été surévaluée d'autant, rendant l'exercice comptable insincère.

4.3.3- Les provisions

En vertu de l'article R. 2321-2 du CGCT, une provision doit être constituée par délibération, dès la survenance d'un risque financier et notamment en cas d'ouverture d'un contentieux contre la commune, à hauteur du montant estimé de la charge pouvant en résulter.

En l'espèce, la commune n'a jamais constitué de provision alors même qu'elle était partie à plusieurs contentieux. Selon les cas, la commune l'explique soit par le fait qu'elle n'a pas été condamnée, soit par le montant minime en jeu. Or aucun de ces arguments ne peut être valablement retenu au stade de l'ouverture du contentieux, la commune ne pouvait faire état d'une absence de risque, ce qui aurait dû la conduire à constituer des provisions.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a évoqué inscrire au budget primitif 2021 une somme à cet effet. Plus largement, la commune est invitée à mettre en place cette pratique de manière systématique dans tous les cas prévus par la réglementation.

4.3.4- La détermination et l'affectation des résultats

La concordance entre le compte administratif (établi par l'ordonnateur) et le compte de gestion (établi par le comptable) est avérée tout au long de la période, notamment s'agissant des recettes et des dépenses et de l'affectation des résultats au titre de l'exercice clos.

Ainsi, le résultat cumulé de la section de fonctionnement du budget principal est excédentaire durant la période de 2014 à 2019, tandis que le résultat cumulé de la section d'investissement est déficitaire en 2018 (- 1,5 M€) et en 2019 (- 1,89 M€). Or, le déficit de la section d'investissement en 2019 étant supérieur à l'excédent de la section de fonctionnement (+ 1,79 M€ en 2019), ce dernier n'a pu couvrir l'intégralité du besoin de financement (1,89 M€), de sorte que le compte administratif 2019 affiche un résultat négatif de - 100 084 € (0,6 % des recettes de fonctionnement). Toutefois, ce résultat est sous-évalué.

D'une part, il est faussé par la comptabilisation à tort de produits rattachés à l'exercice 2019 pour 253 110 €. D'autre part, la commune n'a enregistré aucun reste à réaliser en 2019 (cf. supra) alors même qu'ils ont été évalués à 1,46 M€ en dépenses et 0,58 M€ en recettes.

Dans ces conditions, le déficit l'exercice 2019 corrigé aurait dû s'élever à - 1 232 541 €, soit 7,2 % des recettes de fonctionnement.

Si, même dans ce cas, la situation ne pouvait pas donner lieu à une éventuelle saisine budgétaire de la chambre régionale des comptes sur le fondement de l'article L. 1612-14 du CGCT³⁶, ce niveau de déficit doit néanmoins être un sujet d'attention pour la commune.

Enfin, le budget annexe des transports de personnes présente un résultat déficitaire cumulé en sections de fonctionnement et d'investissement durant toute la période, malgré le versement d'une subvention d'équilibre. Cette situation interroge la soutenabilité financière du service dans sa configuration actuelle et le niveau de la subvention versée par le budget principal, laquelle pourrait devoir être ajustée pour assurer l'équilibre du budget annexe (cf. infra l'analyse financière du budget annexe de transport de personnes).

Tableau n° 5 : Évolution des résultats

Résultat cumulé (des reports antérieurs) à la clôture de l'exercice en M€	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Section de fonctionnement du budget principal	1,47	1,91	1,79	2,21	3,21	1,79
Section d'investissement du budget principal	-0,23	-0,61	0,19	2,94	-1,55	-1,89
Total des deux sections du budget principal	1,24	1,30	1,98	5,15	1,66	-0,10
Total des deux sections du budget de transport de personnes	-0,10	-0,17	-0,17	-0,15	-0,20	-0,15
Résultat consolidé de tous les budgets (sans restes à réaliser)	2,07	2,20	2,93	5,00	1,46	-0,25
Restes à réaliser investissement (recettes – dépenses)	-0,37	-0,40	-0,68	-3,20	-0,64	0
Résultat consolidé de tous les budgets (avec restes à réaliser)	1,70	1,80	2,25	1,80	0,82	-0,25

Source : comptes administratifs et comptes de gestion

S'agissant de l'affectation du résultat, de 2014 à 2018, l'assemblée délibérante a régulièrement affecté le résultat cumulé de la section de fonctionnement du budget principal, en priorité à la couverture du besoin de financement de la section d'investissement et pour le surplus au maintien en section de fonctionnement.

En revanche, pour l'exercice 2019, l'excédent de la section de fonctionnement de 1 791 364 € a été affecté à hauteur de seulement 1 695 742 € pour couvrir le déficit de la section d'investissement alors que le déficit de la section d'investissement était de 1 891 448 €, de sorte que la commune n'a pas respecté les dispositions de l'article L. 2311-5 du CGCT. Elle a ainsi maintenu à tort 95 621 € en excédent de fonctionnement repris sur l'exercice 2020, alors même qu'elle n'a pas pu couvrir entièrement le déficit 2019 de la section d'investissement, ce qui est irrégulier et affecte la sincérité des comptes de la commune.

5- LA SITUATION FINANCIÈRE

Outre le budget principal, la commune disposait jusqu'en 2016 de trois budgets annexes, dont deux ont été clôturés. Ne subsiste depuis qu'un budget annexe « transport de personnes ». Ce dernier pesant pour 4,6% des recettes de fonctionnement, l'analyse financière se concentre sur le budget principal et propose, in fine, une analyse financière du budget annexe.

5.1- Le niveau d'autofinancement

Alors que le précédent rapport de la chambre concluait à une restauration de l'autofinancement en 2010, les équilibres financiers se sont ensuite dégradés jusqu'à atteindre un point très critique en 2013, la CAF brute dépassant alors à peine 1 % des produits de

³⁶ La saisine par le préfet concerne les cas de déficit dans l'exécution du budget égal ou supérieur à 10 % des recettes de la section de fonctionnement (recettes réelles et opérations d'ordre) pour les communes de moins de 20 000 habitants.

gestion. Bien qu'elle soit revenue, à la faveur d'une hausse d'impôts, à une situation plus soutenable dès 2015, la commune affiche toujours structurellement un niveau d'autofinancement faible (voir annexe).

5.1.1- Les produits de gestion

Représentant 16,2 M€ en 2019, les produits de gestion sont globalement dynamiques (+ 12,6 %), en particulier grâce aux ressources fiscales (+ 10,5 points) et, dans une moindre mesure, aux ressources d'exploitation (+ 5,7 points), tandis que les ressources institutionnelles et la fiscalité reversée par l'intercommunalité pèsent à la baisse (- 3,6 points).

5.1.1.1- *La fiscalité est le principal facteur de hausse des recettes*

5.1.1.1.1- *Une fiscalité largement soutenue par deux hausses des taux sur le foncier bâti*

En passant de 6,5 M€ en 2014 à 8,1 M€ en 2019, les ressources fiscales affichent une hausse soutenue de 4,2 % en moyenne par an. Elles restent toutefois à un niveau globalement inférieur à la moyenne de la strate³⁷, à 498 € par habitant (574 € au niveau national), du fait essentiellement de la taxe d'habitation. Par rapport aux valeurs régionales en revanche, l'écart est nettement moindre (- 5 %).

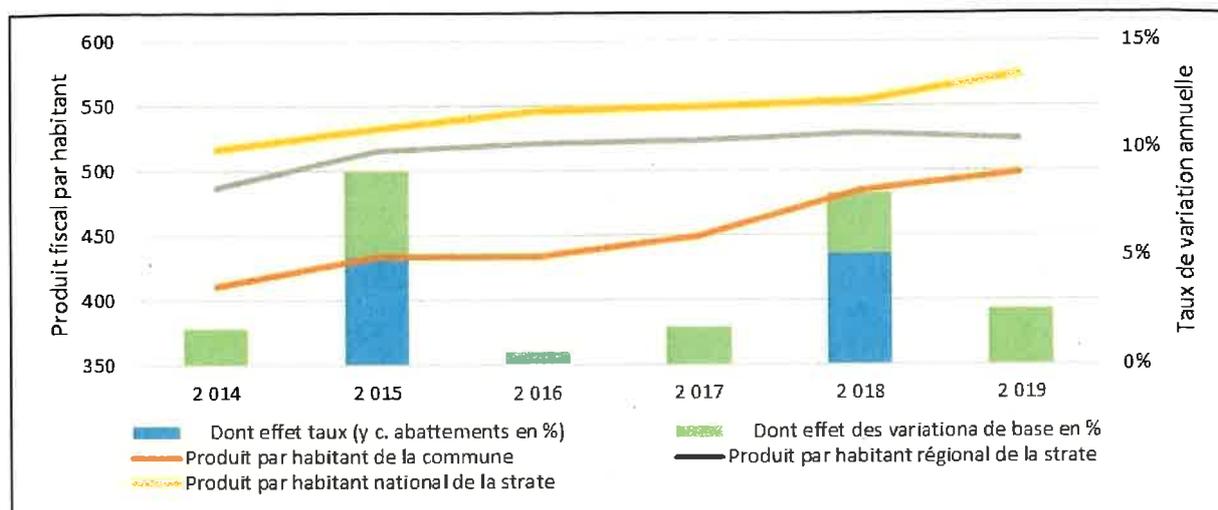
Cette évolution s'explique pour 53 % par les bases nettes de la commune en hausse à un rythme relativement rapide. Si le niveau par habitant de la commune est toujours légèrement plus faible que la moyenne, l'écart se limite à - 1,3 % en 2019. La commune a en effet veillé à mieux recenser les bases fiscales, en partie avec la CCPA et consent des réductions de base sur délibération très faibles, de 34 € par habitant contre une moyenne de 132 € pour la strate.

En outre, les ressources fiscales ont été nettement soutenues par deux hausses du taux de la taxe sur le foncier bâti. De 19,6 % en 2014, il est passé à 21,36 % en 2015 puis 23,28 % en 2018, dépassant depuis la moyenne nationale de la strate. À l'inverse, les taux de la taxe d'habitation et de la taxe sur le foncier non bâti sont demeurés stables et toujours assez nettement inférieurs à la moyenne nationale de la strate, elle-même en hausse. L'écart s'est donc au final creusé. L'annonce entre-temps de la suppression de la taxe d'habitation a par ailleurs remis en question la possibilité, envisagée par la commune, d'une hausse du taux.

Désormais, la commune dispose donc de marges de manœuvre réduites pour accroître ses ressources fiscales, d'autant que les taux sont plafonnés par la loi. Par ailleurs, au regard des moyennes nationale (21,19 % et 22,76 % pour les communes de la strate) et départementale (15,19 %), la commune affiche déjà un taux de taxe sur le foncier bâti élevé (23,28 % en 2019).

³⁷ Communes de 10 000 à 20 000 habitants appartenant à un groupement à fiscalité professionnelle unique. Source : direction générale des finances publiques.

Graphique n° 1 : Produit des impôts locaux par habitant et facteurs de variation



Source : Direction générale des finances publiques, comptes individuels des collectivités, calculs CRC.

5.1.1.1.2- Une hausse soutenue des ressources d'exploitation

Entre 2014 et 2019, les ressources d'exploitation augmentent rapidement (+ 10,2 % par an), ce qui est à l'origine d'une hausse de 5,7 % de l'ensemble des produits de gestion.

Cette hausse provient essentiellement des revenus locatifs et redevances (+ 141 %). Outre l'effet apparent lié à la suppression de deux budgets annexes réintégrés au budget principal, la moitié provient d'une mise en location d'un bâtiment communal, et dans une moindre mesure de la location de salles, notamment aux associations, l'équipement numérique ayant également favorisé leur fréquentation. Cette évolution témoigne d'une bonne mobilisation des ressources d'exploitation, mais la commune n'identifie désormais plus de marge d'évolution.

En outre, le produit des prestations de services de la commune augmente significativement (+ 26 %) du fait de la fréquentation des activités périscolaires (garderie notamment), du restaurant scolaire et de la création du jardin d'enfants. Ces recettes impliquent toutefois par ailleurs des coûts associés et ont donc peu d'impact sur la situation financière.

À l'inverse, le produit des mises à disposition de personnel diminue de 14 % compte tenu de la suppression de deux budgets annexes en 2017, tandis que les mises à disposition d'autres organismes (animateurs sportifs, école de musique, animation du CLSPD) augmentent de 9 % au titre de l'école de musique et du CCAS (second poste mis à disposition en 2016), elles-mêmes compensées par une hausse des subventions, ce qui en neutralise au final l'effet.

5.1.1.2- La fiscalité reversée par l'État et l'intercommunalité

Les reversements de fiscalité en provenance de l'intercommunalité et de l'État dans le cadre de la péréquation entre les territoires représentent 19 % des produits de gestion de la commune, et ont diminué très légèrement au cours de la période (- 0,2 % par an).

5.1.1.2.1- Les reversements et la péréquation interne au territoire intercommunal

Conformément à l'article 1609 nonies C du code général des impôts, l'attribution de compensation traduit le solde entre la fiscalité économique perçue par l'intercommunalité et des charges transférées par la commune, afin de neutraliser l'impact financier des transferts de compétences. Elle représente, en 2019, 2,27 M€, soit 14 % des produits de gestion. Son montant a diminué de 10 % au cours de la période, principalement du fait du transfert de la

contribution au service départemental d'incendie et de secours et des zones d'activité économiques, donc sans impact sur la situation financière de la commune.

À l'inverse, la dotation de solidarité communautaire, qui représente 6 % des produits de gestion, est en hausse conséquente de + 53 % au cours de la période. Cette dotation, désormais régie par l'article L. 5211-28-4 du CGCT, vise à assurer une péréquation sur le territoire intercommunal. En l'absence de pacte financier et fiscal organisant d'autres formes de redistribution, sa mise en place est obligatoire³⁸ dès lors que l'établissement public de coopération intercommunale est signataire d'un contrat de ville, ce qui est le cas de la CCPA.

Compte tenu des critères adoptés, elle représente un niveau relativement élevé, bien qu'il soit proportionnellement plus faible pour la commune d'Ambérieu-en-Bugey (68 € par habitant) que pour l'ensemble des autres communes du territoire (82 € par habitant).

5.1.1.2.2- *La péréquation nationale et entre intercommunalités*

La péréquation nationale s'opère via deux dispositifs : le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR).

S'agissant du FPIC, sont contributeurs les ensembles intercommunaux dont le potentiel financier agrégé par habitant est supérieur à 0,9 fois le potentiel financier par habitant moyen constaté au niveau national, le montant étant ensuite réparti entre communes en fonction de leur potentiel financier propre. Compte tenu de la situation fiscale favorable de l'intercommunalité, la commune d'Ambérieu-en-Bugey est contributrice nette pour 208 893 € en 2019, soit 1,3 % des produits de gestion. Si le montant a plus que doublé au cours de la période, essentiellement sous l'effet de l'augmentation de la péréquation nationale fixée par la loi, la part portée par la commune s'est en revanche réduite.

S'agissant du FNGIR, il a été instauré à compter de 2011 dans le cadre de la suppression de la taxe professionnelle. À ce titre, la commune est bénéficiaire nette sur l'ensemble de la période, pour un montant stable représentant à peine 0,6 % des produits de gestion.

5.1.1.3- *Les ressources institutionnelles*

Les dotations et participations représentent 17 % des produits de gestion. La dotation globale de fonctionnement, principale dotation de fonctionnement de l'État, est à l'origine d'une diminution de 3,38 % des produits de gestion au cours de la période.

Elle se compose d'une part forfaitaire (72 %), liée principalement à la population et à la superficie, et d'une part modulée (28 %) en fonction de la richesse fiscale afin de permettre une péréquation entre les communes. Son évolution, cohérente avec la tendance nationale, a été marquée par une baisse de la part forfaitaire au profit de la part modulée et un prélèvement au titre de la contribution au redressement des finances publiques³⁹. Elle marque toutefois une baisse légèrement plus forte que la tendance globale nationale, à l'instar des communes de 10 à 20 000 habitants. Pour 2020, le montant prévisionnel baisse (- 3 %), mais dans une moindre proportion que sur la période 2014-2019 (- 6,9 % par an).

Parmi les autres ressources institutionnelles, les participations (25 %) sont en nette hausse (+ 42 %), attribuables pratiquement exclusivement à la caisse d'allocations familiales, en relation avec les services d'accueil mis en place par la commune.

³⁸ Article L. 5211-28-4, III du CGCT.

³⁹ Consécutives à l'adoption par la loi de finances 2014 du « Pacte de confiance et de responsabilité ».

5.1.2- Les charges de gestion courante

Au cours de la période, les charges de gestion augmentent à un rythme relativement soutenu de 2,5% par an en moyenne, soit 12,6 % au total, du fait principalement des charges à caractère général et des charges de personnel.

Dans ces conditions, les dépenses réelles de fonctionnement (budget principal et budgets annexes) ont augmenté de 12 % entre 2014 et 2019 et de 7,9 % par rapport à 2017, soit un niveau qui s'écarte sensiblement de la trajectoire définie par l'article 13 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, selon laquelle la hausse prévue sur la même période était de 2,4 %⁴⁰.

5.1.2.1- Les charges à caractère général

En hausse de 28 %, les charges à caractère général sont à l'origine d'une hausse de 7,3 % de l'ensemble des charges de gestion. Si elles se situaient en 2014 à 18 % en-deçà de la moyenne des communes de même strate démographique, elles atteignent désormais le même niveau, signe d'un rattrapage rapide.

En outre, alors que la commune s'était fixée, à l'occasion des débats d'orientation budgétaire, des objectifs de réduction ou de stabilisation, ceux-ci n'ont jamais été tenus⁴¹ faute d'être accompagnés d'une stratégie opérationnelle. Si la commune a engagé en 2019 une démarche visant à améliorer l'efficacité thermique des bâtiments, les autres charges n'ont pas fait l'objet de réflexions structurées visant à réduire les coûts de fonctionnement pas plus que d'une analyse des coûts.

Ainsi, les achats (+ 26 %) et prestations d'entretien et de réparation (+ 46 %), qui représentent plus de 70 % des charges à caractère général, ont subi une augmentation importante et relativement diffuse, malgré des hausses plus marquées sur des dépenses contraintes telles que les voies et réseaux, l'énergie et le petit équipement (en relation avec les travaux en régie). En l'absence de programme d'entretien et d'anticipation de l'impact des nouveaux équipements, ces dépenses n'ont pas suivi une trajectoire encadrée.

À l'inverse, les hausses observées en matière de maintenance et d'entretien des terrains s'expliquent par l'effet de l'externalisation de certaines missions, désormais comptabilisées à ce titre.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune indique son intention, dans le cadre d'une stratégie budgétaire pluriannuelle plus structurée amorcée lors du débat d'orientations budgétaires, de diminuer les dépenses de fonctionnement dès l'année 2021.

5.1.2.2- Les charges de personnel

En hausse de 12 % au cours de la période (13,6 % en tenant compte des remboursements de personnel mis à disposition⁴²), les charges de personnel restent toutefois inférieures par habitant à la moyenne de la strate de près de 20 % en 2018 (24 % en 2014) et ne pèsent pas outre mesure dans les charges courantes. Elles sont néanmoins à l'origine d'une hausse rapide de près de 7 % des charges de gestion, avec une accélération notable en 2019, alors que dans le même temps certaines fonctions étaient confiées à des prestataires externes (entretien-maintenance, entretien des espaces verts).

⁴⁰ Hors changement de périmètre et en euros constants.

⁴¹ - 10 % en 2015 contre - 5 % réalisé, stabilisation en 2017, + 4,17 % réalisé, + 1,2 % en 2018, + 4,17 % réalisé, + 3 % en 2019, + 9 % réalisé.

⁴² Afin de neutraliser l'impact de la suppression de deux budgets annexes fin 2016.

Cette hausse s'explique pour partie par les nouveaux investissements (jardin d'enfants, médiathèque, opération cœur de ville), ou la mise en œuvre de politiques spécifiques (police municipale dans le cadre du stationnement réglementé). Or, malgré leur poids dans les charges de gestion, ces dépenses n'ont pas été prises en compte dans le coût complet des opérations, ce qui a fragilisé la stratégie financière de la commune.

Enfin, au regard de la hausse des effectifs (+ 9 %), la hausse plus rapide des dépenses de rémunération s'explique par la part croissante des agents de catégorie A (en partie du fait d'évolutions réglementaires), tandis qu'à l'inverse elle est atténuée par une légère contraction de la part indemnitaire (cf. infra, partie relative aux ressources humaines).

5.1.2.3- *Les subventions de fonctionnement*

Les subventions de fonctionnement sont en légère hausse au cours de la période (+ 6%) et induisent une faible hausse des charges de gestion (+ 0,36 %).

Cette évolution globale recouvre en réalité une hausse importante de la subvention versée au centre communal d'action sociale du fait d'un second poste mis à disposition et de résultats déficitaires, que la commune explique par une forte activité, tandis que les subventions versées aux associations et autres organismes sont en baisse de 4 %, à la faveur notamment d'une réduction du nombre de bénéficiaires.

5.1.2.4- *Les autres charges de gestion*

L'évolution globale des autres charges de gestion n'est pas significative en raison d'effets de périmètre induisant concomitamment une baisse des recettes : le transfert de la contribution au service d'incendie et de secours à l'intercommunalité et la suppression de deux budgets annexes. Ces facteurs sont à l'origine d'une baisse de 20 % de ce poste de dépense mais l'impact sur l'autofinancement est neutralisé par des recettes également réduites.

Hormis l'effet conjoncturel en 2019 lié à l'adhésion du maire à la caisse d'assurance retraite, les indemnités des élus augmentent de moins de 1 % par an, du fait des évolutions de la réglementation.

5.1.2.5- *Les charges d'intérêt de la dette*

D'un montant de 388 k€ en 2019, les charges d'intérêt de la dette (22 % de la CAF brute) baissent au rythme moyen de 9 % par an, en premier lieu du fait d'une baisse des taux d'intérêt moyens (- 5,5 points) et en second lieu du fait d'une diminution du niveau d'endettement (- 3,6 points). Or, l'évolution des taux d'intérêt est une donnée largement exogène sur laquelle la commune a par conséquent une capacité d'action limitée.

Toutefois, le taux moyen de 3,2 % en 2019 aurait pu être encore inférieur au vu des conditions de marché. Près de la moitié de l'encours de dette est ainsi soumis à des taux supérieurs à 4 % par an. Pour des emprunts contractés avant 2013, le taux moyen actuel est de 4,11 %, tandis que ceux contractés après cette date affichent un taux moyen de 1,20 %.

Après avoir envisagé en 2017 un refinancement d'emprunt, qu'elle a finalement abandonné faute d'un gain financier, la commune a relancé en 2020 une démarche en ce sens.

5.1.2.6- *Les produits et charges exceptionnels*

Les produits et charges exceptionnels affichent un solde excédentaire relativement marginal et régulier (0,4 % des produits de gestion en moyenne), lié notamment à l'indemnisation de

dommages et sinistres, en contrepartie de charges par ailleurs supportées par la commune, donc sans effet structurant sur la situation financière de la commune.

5.1.3- Le budget annexe des transports de personnes

Ce budget annexe supporte le fonctionnement du service de transport urbain de personnes de la commune entièrement externalisé sous forme de marché public. La fréquentation annuelle est de l'ordre de 200 000 trajets (en légère hausse en 2019), dont un quart environ lié au transport scolaire. Avec des recettes de fonctionnement de 822 k€ en 2019, en hausse moyenne de 9,5 % par an, le budget des transports de personnes présente une capacité d'autofinancement globalement négative (voir annexe).

Le versement mobilité transport⁴³ constitue la principale recette d'exploitation (70 % en moyenne), variable en fonction des cotisations des entreprises, tandis que le produit des ventes représente un montant modique (de l'ordre de 30 000 € par an).

Ce budget annexe, à caractère industriel et commercial, est également financé chaque année par une subvention du budget principal de la commune entre 20 k€ en 2014 et 200 k€ en 2019, complétée par une subvention plus modeste de la CCPA (de l'ordre de 10 k€ par an).

Autorisée le cas échéant par l'article L. 1221-12 du code des transports, cette subvention doit néanmoins faire l'objet d'une délibération motivée du conseil municipal⁴⁴. Or, tel n'avait pas été le cas jusqu'au conseil municipal du 11 juin 2020. Le versement est donc devenu régulier sur la forme, mais reste peu motivé sur le fond, autrement que par le choix de « *ne pas faire supporter le coût réel du service aux utilisateurs* ». La commune est donc appelée à en préciser les motivations, en veillant notamment à ce qu'elle ne se traduise pas « *par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement* »⁴⁵, ce qui serait irrégulier.

Le résultat cumulé des reports antérieurs à la clôture de l'exercice (correspondant au fonds de roulement) est négatif durant toute la période sous revue. Ce budget, qui a le caractère industriel et commercial, est donc structurellement déficitaire, malgré une subvention versée par le budget principal. Le déficit s'accroît même de 8,3 % en moyenne annuelle. En l'absence de subvention, il serait de 350 k€ en 2019, soit près du triple de celui de 2014 (120 k€), alors qu'il est de 150 k€ avec la subvention.

La situation financière de ce budget annexe révèle un déficit structurel du service de transport de personnes, en partie lié à son organisation dans le seul cadre communal, ce qui le prive d'une part d'activité substantielle liée notamment aux déplacements intercommunaux et à la desserte des zones d'activité économique. À ce titre, en réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune indique avoir entamé des démarches en vue d'une reprise de cette compétence par la communauté de communes. Cette dernière pourrait en particulier intervenir au titre de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités la désignant autorité organisatrice de la mobilité.

5.1.4- Conclusion sur l'autofinancement

Au cours de la période, l'augmentation des produits de gestion, principalement sous l'effet de la hausse des ressources fiscales liée pour moitié à l'augmentation des taux de taxe sur le foncier bâti, s'est accompagnée d'une hausse rapide des charges de gestion. Celle-ci s'explique pour partie par des nouveaux équipements ou de nouvelles activités mais, en l'absence de programmation globale, leur évolution n'a pas été maîtrisée et n'a, au cours de

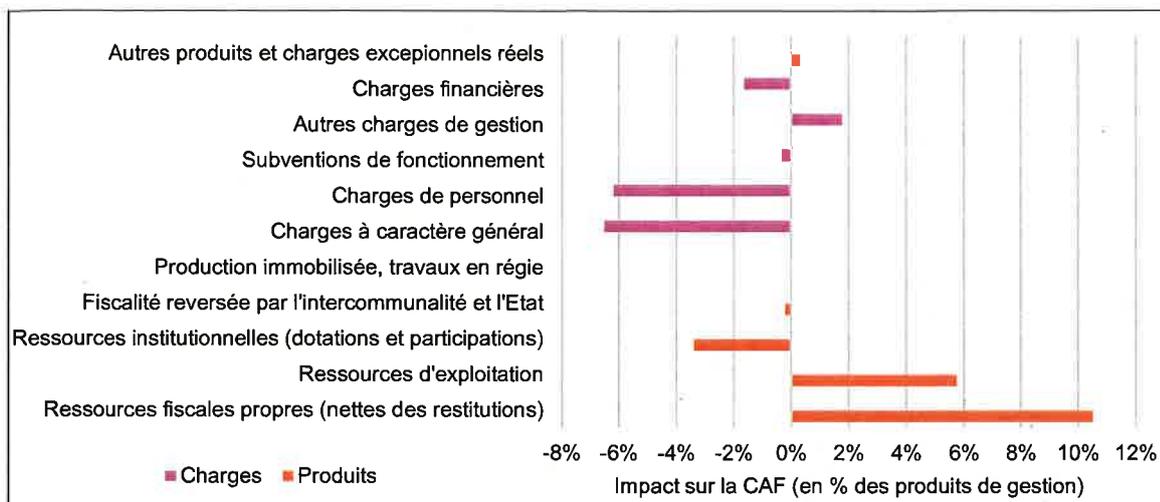
⁴³ Contribution locale des entreprises à partir de 11 salariés au financement des transports en commun (Article L. 2333-64 du CGCT).

⁴⁴ Article L. 2224-2 du CGCT.

⁴⁵ Article L. 2224-2 du CGCT.

la période sous contrôle, pas fait l'objet de réflexions abouties quant aux coûts et aux leviers d'économie que la commune pourrait mobiliser.

Graphique n° 2 : Facteurs de hausse et de baisse de l'autofinancement brut entre 2014 et 2019



Source : CRC, d'après les comptes de gestion de la commune. Budget principal seul.

Dans ces conditions, malgré des intérêts d'emprunt en baisse, le niveau d'autofinancement est resté structurellement bas. Après être remonté de 7,4 % en 2014 à 9,5 % des produits de gestion en 2015, il ne s'est pas amélioré et termine finalement en 2019 au même niveau, et serait même en réalité de seulement 7,9 % en retranchant les produits rattachés à tort à l'exercice 2019 (cf. supra), voire 7,4 % en l'absence de ressources exceptionnelles (hors cessions) supérieures à la moyenne de la commune.

Au-delà du résultat affiché, l'année 2019 marque à elle seule une nette dégradation de la situation financière de la commune, sous l'effet de la hausse des charges de gestion et de personnel, ce qui doit inviter rapidement à adopter des mesures correctives permettant de restaurer la soutenabilité du budget.

Le niveau moyen d'autofinancement (9,2 % des produits de gestion⁴⁶) a ainsi été inférieur de près de 50 % à la moyenne de la strate sur pratiquement toute la période et insuffisant pour couvrir le remboursement du capital de la dette, et donc a fortiori pour financer les nouveaux investissements. L'autofinancement disponible pour financer les nouveaux investissements est ainsi négatif sur l'ensemble de la période à - 6,8 €/habitant, alors que le niveau moyen de la strate est nettement positif, à 88 €/habitant.

Dans le cadre du débat d'orientation budgétaire pour l'année 2021, la commune a marqué son intention de définir une trajectoire pluriannuelle de maîtrise des coûts en explorant plusieurs hypothèses. La chambre l'invite à poursuivre cette démarche en l'assortissant d'objectifs mesurables et définis dans le temps, et à rendre compte chaque année à l'assemblée délibérante de leur niveau de réalisation.

⁴⁶ Contre 9,7 % en moyenne sur 2009-2013, mais avec des niveaux extrêmes entre 14 % (2010) et 1 % (2013).

5.2- Le financement des investissements

5.2.1- Les recettes d'investissement hors emprunt et le financement des investissements

Compte tenu d'une capacité d'autofinancement nette négative sur l'ensemble de la période, le financement de l'investissement repose largement sur les recettes d'investissement, grâce auxquelles le financement propre disponible couvre encore à peine 53 % des investissements. Or ces recettes sont par nature largement instables.

La principale ressource a été les produits de cessions, à hauteur de 20 % des dépenses d'équipement, mais leur niveau est très variable d'une année sur l'autre et très concentré sur quelques opérations immobilières ou foncières⁴⁷, ce qui les rend fragiles, d'autant que la commune ne disposait pas de plan de cession jusqu'à une première approche d'une stratégie immobilière fin 2020. À l'avenir, cette démarche pourrait permettre de générer des recettes supplémentaires et de rapprocher les dépenses au plus près de l'usage des équipements.

Deuxième recette d'investissement, la taxe locale d'équipement et surtout la taxe d'aménagement, représentent au total 13 % des dépenses d'équipement. Si elles peuvent, dans une certaine mesure, être liées au développement de la commune, leur produit correspond par ailleurs à la réalisation de nouveaux équipements, de sorte qu'elles peuvent difficilement constituer une ressource structurante.

Enfin, les subventions d'investissement reçues représentent à peine plus de 10 % des dépenses d'équipement. La part de l'État est la plus importante (25 %), en particulier dans le cadre de la restauration du château des Allymes puis celle du département (22 %), principalement au titre des équipements scolaires. Pour sa part, la CCPA est à l'origine, via des fonds de concours⁴⁸, de 19 % des subventions d'investissement reçues, au titre d'aménagements de voirie, de la rénovation de la médiathèque et de la rénovation de l'école Jean Jaurès.

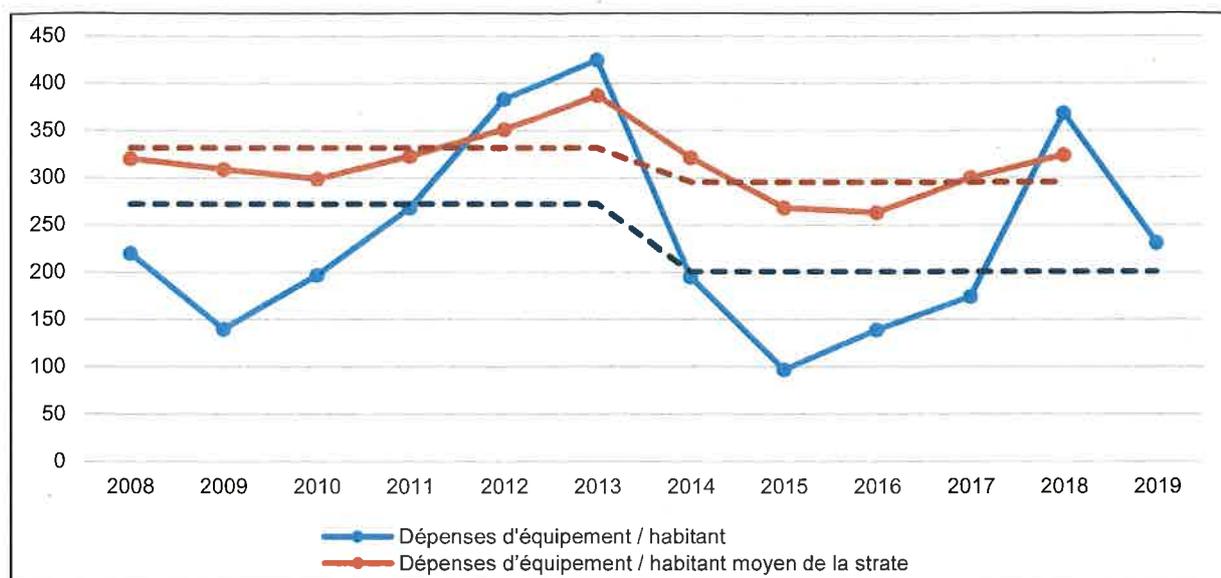
Au final, avec un autofinancement net négatif, les recettes d'investissement représentent à peine plus de la moitié des dépenses d'investissement, obligeant la commune à mobiliser à la fois l'emprunt, le fonds de roulement et la trésorerie, et ce malgré un niveau de dépenses d'équipement particulièrement faible.

5.2.2- Le niveau et le rythme des dépenses d'équipement

Sur l'ensemble de la période, l'effort d'équipement de la commune s'est élevé à 17 M€, soit un niveau nettement inférieur par habitant à la moyenne de la strate. Transposé au niveau moyen de la strate, l'effort d'équipement se serait élevé à 25 M€. Il suit par ailleurs une trajectoire fluctuante qui ne permet pas d'optimiser les conditions de financement et d'ingénierie.

⁴⁷ 14 opérations ont représenté 80 % des produits de cession.

⁴⁸ 50 % du montant hors taxe des opérations, déduction faite des autres subventions et dans la limite d'un reste à charge de la commune de 20 %.

Graphique n° 3 : Dépenses d'équipement par habitant de la commune et des communes de même strate

Source : comptes individuels des collectivités.

Ce faible niveau d'investissement est porteur de plusieurs risques financiers pour la commune, d'autant qu'il a largement concerné des créations nouvelles au détriment du renouvellement des équipements existants. Pour les principaux postes de dépense que sont les bâtiments et les voies et réseaux, la part liée à l'entretien et à la maintenance se situe en moyenne à respectivement 28 % et 69 %.

Cette situation génère donc un risque de dégradation du patrimoine communal existant, avec une conséquence double. D'une part, une hausse des charges de maintenance et d'entretien, d'autre part, un report de charges dans le temps, à un niveau potentiellement plus élevé. De surcroît, en l'absence de plan de gros entretien et de suivi de l'état de son patrimoine, la commune n'est pas en mesure de maîtriser le coût de renouvellement de ses équipements, ce qui l'expose à des dépenses imprévues porteuses d'un risque d'une rupture ou d'une trajectoire financière insoutenable.

5.3- L'analyse bilancielle

Tandis que le financement propre disponible de la commune a permis d'assurer à peine plus de la moitié des dépenses d'investissement de la période, l'endettement (à 60 %) et le fonds de roulement (40 %) ont dû être largement mobilisés au risque de fragiliser la situation bilancielle de la commune.

5.3.1- L'endettement

Alors qu'il s'élevait fin 2014 à 14,4 M€ fin 2014, l'encours de dette termine fin 2019 à 12 M€, soit une baisse de - 16 %. Le montant atteint se situe, avec 843 € par habitant, à un niveau désormais très proche de la moyenne nationale de la strate (832 €⁴⁹), qui peut être considéré, en lui-même, soutenable.

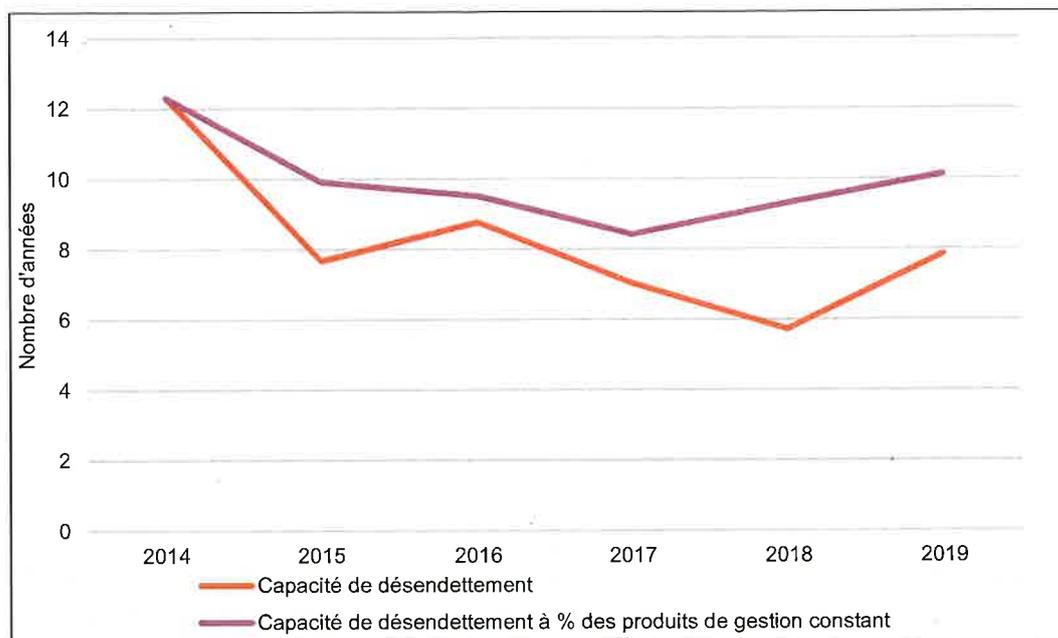
De même en est-il de la capacité de désendettement, qui s'est améliorée pour passer d'un niveau préoccupant de 12,3 ans⁵⁰ en 2014 à 7,8 ans fin 2019. D'une part, la commune a plus remboursé de capital qu'elle n'a contracté de nouveaux emprunts, ce qui lui a permis de

⁴⁹ Compte administratif 2019 du budget principal de la commune.

⁵⁰ Trésorerie incluse : dette / CAF brute.

descendre à 10,1 années de désendettement. D'autre part, elle a globalement amélioré sa capacité d'autofinancement brute en 2015, ce qui lui a permis d'atteindre 7,8 ans.

Graphique n° 4 : Capacité de désendettement nette et à CAF constante (en % des produits de gestion) en nombre d'années



Source : calculs CRC d'après les comptes de gestion (budget principal).

Toutefois, le niveau d'endettement doit rester un point d'attention en raison de son poids très élevé dans les recettes réelles de fonctionnement (86 % contre 67 % pour la moyenne de la strate) et surtout compte tenu de la faible capacité d'autofinancement dont la commune dispose.

Par ailleurs, les nouveaux emprunts contractés au cours de la période, pour un total de 5,25 M€ sont intervenus en décalage par rapport au besoin de financement, en 2016 et en 2017, soit un surplus de 3,7 M€ emprunté un an trop tôt, représentant un surcoût d'intérêts de 28 936 €. Une meilleure programmation des emprunts s'inscrit également pleinement dans l'enjeu pour la commune de disposer d'une stratégie financière globale.

5.3.2- Le fonds de roulement, le besoin de fonds de roulement et la trésorerie

Équivalant à 56 jours de charges courantes fin 2013, le fonds de roulement net global représente 33 jours de charges courantes fin 2014 avant de remonter progressivement, puis de terminer en 2019 à un solde négatif représentant - 2,5 jours de charges courantes. Il se situe en début de période à un niveau élevé, d'autant plus que le besoin en fonds de roulement négatif indique une gestion performante des recettes et des dépenses qui génère également des disponibilités de trésorerie.

Au final, la mobilisation du fonds de roulement au cours de la période a permis de dégager un financement de 3,294 M€ sur le budget principal, soit 39 % du besoin de financement des investissements.

Jusqu'en 2018, la mobilisation du fonds de roulement a pu être déployée sans risque de trésorerie, cette dernière représentant en moyenne 82 jours de charges courantes. La commune aurait même pu réduire structurellement le niveau de sa trésorerie en début de période et reporter ainsi dans le temps le recours à l'emprunt.

En revanche, l'exercice 2019 aboutit à une trésorerie négative de - 5 118 €⁵¹, du fait d'une mobilisation conséquente du fonds de roulement, d'une dégradation du besoin en fonds de roulement, et d'un recours à l'emprunt limité. La commune a ainsi dû recourir à une ligne de trésorerie de 800 000 €.

Or cet emprunt ne couvre les charges courantes qu'à hauteur de 20 jours, ce qui est insuffisant pour garantir la fluidité de l'exécution budgétaire. Pour assurer une trésorerie équivalente à 40 jours de charges courantes, la commune aurait dû mobiliser 1 632 512 € en 2019, soit plus du double de la ligne de trésorerie ouverte.

Dans ces conditions, l'amélioration de la capacité de désendettement à 7,8 ans fin 2019 serait à relativiser. Nette de la trésorerie, elle serait même proche de l'année 2014 (12,7 M€ contre 13 M€ fin 2014), signifiant l'absence d'amélioration structurelle au cours de la période.

5.3.3- Les garanties d'emprunt hors bilan

À la différence des garanties apportées par les collectivités aux personnes privées, celles au bénéfice de personnes morales de droit public ne sont soumises à aucune obligation réglementaire. Tel est également le cas des garanties d'emprunt accordées aux opérations en lien avec le logement social⁵². Toutefois, certains ratios peuvent renseigner sur les risques financiers hors bilan de la commune.

Ainsi, l'encours des emprunts garantis pour le logement social par la commune d'Ambérieu-en-Bugey progresse de 40 % entre 2014 et 2018 et le montant total des annuités d'emprunts garanties à échoir au cours de l'exercice a dépassé 50 % des recettes réelles de fonctionnement pour les seuls exercices 2015 et 2016 et s'élève à 40 % en 2018. Pour 2019, l'information n'a pas été renseignée au compte administratif.

Dans ces conditions, les garanties accordées aux bailleurs sociaux par la commune constituent un risque mais qui reste à un niveau mesuré et plutôt en baisse. En outre, la commune n'a pas été amenée à verser des avances en garantie d'emprunt ou à payer des annuités d'emprunts garanties.

5.4- Conclusion sur la situation financière de la commune

Alors qu'elle affichait une situation financière préoccupante en 2014, la commune a pu revenir en 2015 à une situation plus soutenable, en termes d'autofinancement et d'endettement. Depuis lors, la situation ne s'est pas fondamentalement améliorée et la commune clôt fin 2019 une période qui ne lui aura permis de dégager, après remboursement du capital de la dette, aucun autofinancement net.

De plus, au-delà des quelques analyses succinctes produites au cours de la période⁵³, la commune ne s'est pas dotée d'une stratégie financière globale permettant de reconstituer un niveau d'autofinancement structurellement soutenable. Jusqu'à fin 2019, elle ne disposait pas plus d'une programmation pluriannuelle des investissements et des charges de fonctionnement induites, de sorte que leur coût n'a pas été anticipé.

Toutefois, en recettes, la commune affiche toujours une fiscalité modérée bien que se rapprochant des moyennes départementales. En dépenses, les charges d'intérêt et de personnel, par nature rigides, pèsent moins lourd (42 % contre 48 % en moyenne), ce qui lui laisse par ailleurs certaines latitudes. Si les initiatives en faveur de la performance énergétique

⁵¹ Voire - 258 228 € en retranchant les produits rattachés à tort sur l'exercice 2019 (cf. supra).

⁵² Article L. 2252-1 du CGCT.

⁵³ Deux analyses financières du comptable et une prestation externalisée en 2017 n'ont pas permis d'établir un diagnostic précis ni de dégager une stratégie solide.

des bâtiments vont dans le bon sens, elles peuvent encore être déclinées dans d'autres domaines, mais ne pourront dispenser la commune de s'interroger également sur le niveau de dépense et de service dans son ensemble.

En terminant l'année 2019 grâce au recours à une ligne de trésorerie et avec un déficit, après correction des défauts de sincérité ayant affecté le compte administratif, estimé à plus de 1,2 M€⁵⁴, la commune n'est pas plus assurée d'une situation conjoncturelle soutenable.

Dans ces conditions, la situation financière de la commune n'est toujours pas assainie durablement. Si une meilleure intégration communautaire devrait logiquement aboutir au transfert de certains équipements de portée intercommunale, elle ne pourra dans tous les cas pas dispenser la commune d'une restauration de sa propre capacité d'investissement.

À ce titre, la préparation du budget 2021 a fait l'objet pour la première fois d'un cadrage et d'un rapport d'orientations budgétaires enrichi fixant des objectifs et hypothèses pour augmenter ses recettes et diminuer ses charges dans le cadre d'une stratégie pluriannuelle globale. Sous réserve d'aller à son terme et de se traduire par une restauration tangible de la situation financière, cette démarche est effectivement de nature à s'inscrire dans une stratégie financière soutenable à moyen terme.

À défaut, la capacité d'investissement demeurerait trop faible pour entretenir a minima le patrimoine communal, indépendamment même du financement éventuel de nouveaux investissements lequel n'est, pour l'heure, pas assuré. Cette situation renforcerait alors le risque d'alimenter encore une hausse des dépenses d'entretien et de maintenance et de contribuer à reporter une charge sur l'avenir, voire à l'amplifier.

6- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

6.1- L'organisation de la fonction ressources humaines

6.1.1- L'organisation générale du service

Le service ressources humaines constituait un service spécifique, rattaché directement à la direction générale des services, jusqu'en janvier 2019. À compter de cette date, il lui est adjoint le service « citoyenneté et population » formant désormais une direction à part entière.

Les fonctions se répartissent entre trois gestionnaires, tandis qu'une adjointe à la directrice, recrutée en janvier 2020 reprend désormais les missions spécifiques telles que la gestion prévisionnelle, le pilotage, la formation, le dialogue social et les dossiers médicaux. L'organisation en gestion intégrée⁵⁵ permet une polyvalence et continuité de service, tandis que les agents gérés sont répartis en fonction des services d'affectation, ce qui permet une certaine spécialisation et une identification claire des interlocuteurs.

Enfin, le ratio gérants/gérés de 1,8 %⁵⁶ place la commune dans la moyenne de l'ensemble des collectivités territoriales (1,7 % à 2,4 %)⁵⁷.

⁵⁴ Après correction des erreurs sur le rattachement des produits à l'exercice et de l'absence de comptabilisation des restes à réaliser.

⁵⁵ Répartition par portefeuilles d'agents, dans l'ensemble des domaines de gestion

⁵⁶ 4 gérants pour 227 agents gérés en 2019, hors poste de direction.

⁵⁷ Revue des dépenses 2017 – actes de gestion en matière de ressources humaines des collectivités territoriales.

6.1.2- L'adoption d'un règlement intérieur

La commune dispose depuis le 1^{er} janvier 2018 d'un règlement intérieur et d'un guide d'accueil couvrant largement les aspects relatifs à la gestion des ressources humaines. Il rappelle également les droits et obligations des fonctionnaires, notamment en matière de dignité, d'impartialité, d'intégrité et de probité, ainsi que les garanties apportées en matière de harcèlement moral et sexuel, conformément aux textes les plus récents⁵⁸.

Au-delà, le règlement intérieur aurait pu s'attacher à rappeler les conditions de prévention ou de cessation des situations de conflit d'intérêts posées par la loi du 20 avril 2016 et exposer plus en détail les règles et conditions relatives à l'exercice d'une activité à titre accessoire ou d'exercice, dans des conditions limitées, d'une activité privée lucrative⁵⁹. Cette information a toutefois été présentée oralement aux agents en 2017 et est désormais, à l'issue de l'instruction de la chambre, reprise au règlement intérieur.

6.1.3- Les procédures et outils de pilotage

Sans disposer de procédures formalisées exhaustives, la commune s'est néanmoins dotée de certains outils de suivi, se rattachant à la gestion des effectifs répondant aux principaux besoins de suivi. Ils pourraient toutefois s'enrichir de paramètres qualitatifs (vacances de poste, vœux de mobilité, fréquence de formation, suivi des processus de recrutement, souhaits d'évolution professionnelle par exemple) et d'un suivi prospectif (échéance des contrats, des départs en retraite). La commune établit par ailleurs des bilans sociaux conformément à la réglementation.

En termes de pilotage, la commune a initié une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences qui s'est traduite en septembre 2019 par un diagnostic. Il permet de resituer les enjeux de la démarche, ses objectifs et de donner l'état des ressources humaines mais il n'offre qu'une vision statique et n'aborde pas la question des compétences. La commune est également désormais dotée de fiches de poste normalisées couvrant l'ensemble des emplois et globalement à jour. Elles apparaissent précises et renseignent utilement sur les conditions détaillées d'exercice des différents emplois.

Conjugué à l'acquisition d'un système d'information et à la généralisation de l'entretien professionnel, ce contexte paraît désormais favorable à la mise en place aboutie d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et à l'adoption des lignes directrices de gestion définissant la stratégie pluriannuelle de pilotage, de promotion et de valorisation des parcours, en conformité avec la législation la plus récente⁶⁰.

Dans ces conditions, la mise en œuvre de la recommandation du précédent rapport invitant la commune à « intensifier » la mise en place « d'outils de gestion prévisionnelle de ses ressources » s'est poursuivie, même si elle ne peut être considérée, pour l'heure, comme totalement aboutie.

6.2- Les effectifs et la masse salariale

6.2.1- La hausse des effectifs

Tandis que la population de la commune est demeurée stable sur la période, les effectifs totaux ont augmenté de 9 % (+ 1,7 % par an), soit +18 agents. Cette hausse s'explique en partie par

⁵⁸ Loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires et loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

⁵⁹ Article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

⁶⁰ Article 30 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique et décret du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices de gestion et à l'évolution des attributions des commissions administratives paritaires.

les nouvelles missions mises en œuvre par la commune au cours de la période, notamment :

- la mise en place des temps d'activité périscolaires dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires puis de l'encadrement des centres de loisirs (10) ;
- la création d'un jardin d'enfants (4) ;
- la politique de la ville (1) ;
- la mise en place d'un service de la commande publique mutualisé avec la communauté de communes (1).

Parallèlement, aucun transfert n'est intervenu dans le cadre du schéma de mutualisation.

Malgré cette hausse rapide, en 2019, les effectifs représentent, avec 197 équivalents temps plein travaillé (ETPT), un taux d'administration de 13,6 pour 1 000 habitants (13,1 en 2017), inférieur au taux moyen de 14,6 pour l'ensemble des communes et de 17,4 pour les communes de 10 000 à 20 000 habitants⁶¹.

Tableau n° 6 : Évolution des effectifs et de leur structure à périmètre constant

Emplois pourvus au 31 décembre (personnes physiques)	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (périmètre constant)	2019 (périmètre courant)	Var. annuelle moyenne (périmètre constant)
Titulaires et stagiaires A	12	12	11	13	12	15*	19	5%
Titulaires et stagiaires B	25	24	26	28	27	25	21	0%
Titulaires et stagiaires C	141	137	146	141	148	150	150	1%
Total catégorie A	12	13	13	14	14	19*	23	10%
Total catégorie B	27	26	26	28	27	25	21	-2%
Total catégorie C	163	161	169	164	164	176	176	2%
TOTAL des agents	202	200	208	206	205	220	220	1,7%
Dont non titulaires	24	27	25	24	18	30	30	5%
Part des non titulaires	12%	14%	12%	12%	9%	14%	14 %	3%

Source : comptes administratifs de la commune et réponses de l'ordonnateur.

* : L'année 2019 voit en parallèle l'intégration de 3 éducatrices jeunes enfants et une assistante socio-éducative dans la catégorie A, soit 23 agents au total à périmètre courant.

La hausse des effectifs a porté presque exclusivement sur la catégorie A tandis que le nombre d'agents de catégorie B a diminué. Hors effets réglementaires de périmètre liés à la requalification de trois éducateurs jeunes enfants et d'un assistant socio-éducatif en catégorie A, la hausse de 7 agents de catégorie A liés à des nouvelles missions est conséquente et représente une proportion de + 58 %. Leur part représente ainsi 9 % des effectifs en 2019, ce qui reste toutefois comparable au niveau moyen de la fonction publique territoriale (9,1 % en 2017⁶²).

Le nombre d'agents de catégorie C augmente également de manière conséquente, sans s'inscrire dans une stratégie explicite.

Enfin, la part des contractuels, bien qu'en légère hausse, reste inférieure à l'ensemble de la fonction publique territoriale (19 % en 2017)⁶³.

En l'absence de cadrage global de l'évolution des effectifs, cette augmentation ne s'inscrit dans aucune stratégie. La commune est invitée à le faire dans le cadre de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences.

⁶¹ DGCL, chiffres clés des collectivités locales 2019, données 2017 (dernière année disponible), source INSEE, SIASP, données en équivalent temps plein.

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid.

6.2.2- La cohérence des effectifs avec les emplois budgétaires

La proportion des emplois budgétaires pourvus renseigne sur la maîtrise des effectifs de la collectivité et sur l'effectivité des délibérations. Un écart important indique que les délibérations n'ont pas de portée très opérationnelle, laissant une latitude trop grande à l'exécutif.

Une fragilité en la matière était relevée par le précédent rapport de la chambre et a été corrigée au cours de la période sous revue, le taux dépassant 75 % depuis 2014 et même 80 % depuis 2017.

6.2.3- L'évolution de la masse salariale

Au cours de la période, la masse salariale totale augmente à un rythme moyen de 2,7 % par an, plus rapide que la hausse des effectifs, du fait de la hausse marquée des effectifs de la catégorie A. Les dépenses de personnel représentent, en 2019, 56 % des dépenses réelles de fonctionnement, en-deçà toutefois de la moyenne de la strate (60 %).

À l'inverse, la part des indemnités versées a été contenue malgré l'évolution du régime indemnitaire⁶⁴.

Tableau n° 7 : Part des indemnités dans les dépenses de rémunération

En % des dépenses de rémunération	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Part des indemnités dans la rémunération du personnel	23,37%	23,26%	23,62%	23,14%	23,18%	22,62%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion de la commune.

6.3- Le régime indemnitaire

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

Antérieurement à la mise en place du RIFSEEP, le régime indemnitaire général était défini par la délibération du 20 décembre 2010 complétée par celle du 28 février 2011, applicable aux agents titulaires et stagiaires ainsi qu'aux non titulaires de catégorie B et C sur emploi permanent. Les agents contractuels de catégorie A bénéficiaient pour leur part de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS).

S'agissant de l'IFTS et de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT), le régime d'attribution a été défini conformément à la réglementation et versé en conséquence.

S'agissant de l'indemnité d'exercice des missions des préfectures (IEMP), elle a été ouverte aux cadres d'emploi éligibles réglementairement, à partir d'une enveloppe fixée initialement à 276 600 €, conformément au décret n° 91-875 du 6 septembre 1991. Toutefois, si les montants attribués individuellement sont réguliers, le montant total versé dépasse largement l'enveloppe globale, ce qui contrevient au principe posé par la réglementation et au principe de parité avec l'État.

Tableau n° 8 : Montant de l'indemnité d'exercice des missions des préfectures versée

Montant versé en €	2014	2015	2016
IEMP	318 410	313 913	340 300

Source : calculs CRC d'après les données paye de la commune.

⁶⁴ Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a créé le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

S'agissant de la prime de service et de rendement (PSR) et de l'indemnité spécifique de service (ISS), la délibération est ambiguë quant à la possibilité ou non de moduler le montant versé individuellement, mais une telle modulation est bien intervenue.

En outre, de même que pour l'IEMP, les taux moyens ont été pris comme référence conformément à la réglementation mais l'enveloppe a également été dépassée du fait des modulations individuelles à la hausse.

De surcroît, elle a été attribuée à un agent non titulaire de catégorie A alors qu'ils n'étaient pas visés par la délibération en vigueur, jusqu'à ce qu'une modification intervienne par délibération du 28 février 2020. Outre l'irrégularité d'un tel versement jusqu'à cette date, il a également contribué à renforcer le dépassement de l'enveloppe globale réglementaire. Ce cas dénote par ailleurs une certaine fragilité dans la gestion du régime indemnitaire.

Enfin, d'une manière générale et contrairement aux recommandations du précédent rapport de la chambre, la commune a conservé une définition très imprécise des conditions de modulation individuelle du régime indemnitaire, à l'exception de l'IFTS depuis décembre 2015 et de l'ISS désormais depuis la délibération du 28 février 2020. Elle ne dispose pas par ailleurs de critères ou d'orientations pour l'attribution individuelle, laissant subsister un défaut de transparence.

6.3.2- La mise en place du RIFSEEP

6.3.2.1- Une mise en place encore inaboutie

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a créé le régime indemnitaire tenant compte part des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), applicable aux corps équivalents de la fonction publique territoriale, en vertu du principe de parité avec l'État⁶⁵. Il comprend d'une part l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) liée au poste de l'agent et à son expérience professionnelle, et d'autre part le complément indemnitaire annuel (CIA) versé selon l'engagement professionnel et la manière de servir.

La part IFSE a été instaurée au 1^{er} janvier 2017 par délibération du 16 décembre 2016. Si le schéma envisagé aboutissait à une baisse dans 75 % des cas, la délibération a prévu, pour les agents en fonctions, le maintien à titre individuel des montants supérieurs versés antérieurement, comme permis par la loi⁶⁶.

Son montant a été défini selon une cartographie cohérente avec les critères réglementaires correspondant au « *niveau de responsabilité et d'expertise* », sans faire toutefois référence au cadre d'emploi, ce qui a depuis été corrigé par délibération du 3 juillet 2020.

Surtout, le régime indemnitaire prévoyait un montant fixe sans possibilité de modulation individuelle, ce qui revenait à priver l'autorité investie du pouvoir de nomination de sa compétence pour déterminer, dans la limite et selon les critères définis par délibération, le montant individuel versé⁶⁷ et d'opérer les réexamens périodiques du montant versé⁶⁸. Depuis la délibération du 3 juillet 2020, la situation est corrigée grâce à la définition d'un minimum et d'un maximum pour chaque groupe de fonctions, sans toutefois définir plus précisément les

⁶⁵ Article 88 de la loi du 26 janvier 1984.

⁶⁶ 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 janv. 1984).

⁶⁷ Article 88 de la loi du 26 janvier 1984 et décret du 6 septembre 1991.

⁶⁸ Article 3 du décret du 20 mai 2014 relatif au RIFSEEP.

critères à prendre en compte au-delà de la référence à la réglementation.

De même, certains cadres d'emploi ont bénéficié du RIFSEEP avant que la délibération ne l'ait prévu. Depuis, la délibération du 3 juillet 2020 a permis d'étendre l'IFSE à l'ensemble des cadres d'emploi éligibles.

Enfin, la commune s'est limitée à mettre en œuvre la part IFSE et a exclu la part CIA, bien que cette dernière soit obligatoire dès lors que les services de l'État en bénéficient⁶⁹, étant entendu qu'elle a la liberté de « fixer un plafond de CIA relativement bas »⁷⁰. Ceci ne permet pas de valoriser l'engagement professionnel des agents et constitue par ailleurs un frein à l'attractivité de la commune et à la mobilité professionnelles, étant donnée la généralisation du RIFSEEP dans l'ensemble de la fonction publique.

En réponse aux observations provisoire de la chambre, la commune s'est engagée à instaurer la part CIA en 2021 par redéploiement des crédits consacrés à la prime d'assiduité.

6.3.2.2- *La persistance de situations hétérogènes héritées du régime antérieur*

La mise en œuvre du RIFSEEP a abouti, pour la plupart des agents en fonction, à conserver à titre individuel les montants dont ils bénéficiaient antérieurement, conformément au choix de la commune en application de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 et afin d'éviter de générer un surcoût difficilement soutenable.

Or, en l'absence de définition précise des conditions de modulation individuelle avant l'entrée en vigueur du RIFSEEP, le montant versé à chaque agent n'a pas été formellement motivé, ce qui n'offre pas des garanties de transparence et d'égalité de traitement suffisantes et n'a pas permis d'en faire un instrument de valorisation et d'accompagnement professionnel des agents, faute de s'appuyer sur des critères explicites.

Dans ces conditions, la mise en œuvre du RIFSEEP a cristallisé des situations hétérogènes antérieures sans permettre à ce stade d'harmonisation entre les personnels, l'alignement sur la grille déterminée portant principalement sur le flux de nouveaux entrants.

6.3.3- *Le maintien irrégulier de la prime d'assiduité*

L'article 111 de la loi n° 84-53 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 ».

Par délibération du 11 décembre 1972, la commune a institué une subvention au groupement d'entraide du personnel des services municipaux, constitutive d'une « prime de fin d'année » versée aux agents et a indiqué s'engager à la porter à 2 % de la masse salariale en 1973. Cette prime peut constituer un avantage collectivement acquis, inscrit au budget de la collectivité.

Toutefois, par la suite, la délibération du 24 mars 1986 a seulement « constaté » que ce taux a été porté à 2,5 % en 1975, et qu'il « devait atteindre en 1983 environ 4 % de la masse salariale », sans que ces décisions ne soient produites par la commune. En outre, elle introduit le principe d'une augmentation progressive jusqu'à représenter un mois de salaire en 1989.

⁶⁹ Article 88 de la loi du 26 janvier 1984. Voir Conseil Constitutionnel, décision n°2018-727 QPC du 13 juillet 2018 (Cons. 7).

⁷⁰ Question écrite (AN) n° 703 du 15 août 2017.

Or, 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 par la délibération du 24 mars 1986 ne pouvaient l'être valablement. Il y a donc lieu de mettre fin à toutes les dispositions adoptées postérieurement, soit a minima ce qui excède le montant à 2 % de la masse salariale prévu par délibération du 11 décembre 1972.

Ainsi que l'y invitait déjà le précédent rapport de la chambre, la commune pourrait intégrer ce montant au sein du régime indemnitaire général, notamment le RIFSEEP, étant entendu que la collectivité a légalement la possibilité d'y mettre fin. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune s'est engagée à supprimer cette prime dès 2021 et à réorienter les crédits correspondants au profit de la part CIA du RIFSEEP.

6.3.4- 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), sous réserve de la mise en œuvre de moyens de contrôle automatisés des horaires (pointage)⁷¹, ce qui n'est pas le cas de la commune. Le contingent mensuel maximum est de 25 heures, sauf circonstances exceptionnelles pour une durée limitée (article 6 du décret précité).

Par délibération du 20 décembre 2010, la commune a instauré ces indemnités au profit des agents de la catégorie C et de la catégorie B dont l'indice brut est inférieur à 380, pour l'ensemble des filières, sans toutefois indiquer la liste des emplois éligibles. Cette lacune contrevient à l'article 2 du décret du 6 septembre 1991 et doit être corrigée.

L'analyse des états de paye a montré des irrégularités ponctuelles. Des IHTS ont été versées à un agent de catégorie A pour un total de 1 015 € entre juillet et septembre 2019, ce que la commune explique par une charge de travail supplémentaire temporaire, bien que cela ne soit pas prévu par la réglementation. La commune aurait pu mobiliser à cet effet le RIFSEEP.

Enfin, s'agissant des non titulaires, la délibération ne liste pas cette indemnité parmi celles qui leurs sont ouvertes, ce qui tendrait à indiquer qu'elle ne l'est pas, bien que la rédaction soit ambiguë. Dans la pratique, il est fait état de 34 bénéficiaires au cours de la période. La délibération doit être rendue explicite sur ce point.

6.4- Le recrutement et la gestion de carrière

6.4.1- Le processus de recrutement et la gestion de carrière des agents titulaires

L'autorité territoriale doit informer le centre de gestion lorsqu'un emploi permanent devient vacant⁷². Cette démarche constitue une formalité obligatoire et le délai raisonnable généralement admis entre la déclaration de vacance et la nomination est de l'ordre de deux mois. À défaut, les nominations d'agents concernés doivent être considérées comme ayant été prises à l'issue d'une procédure irrégulière⁷³.

Les éléments produits par la commune montrent des carences systématiques en la matière, y compris pour les emplois fonctionnels. La commune est donc invitée à respecter ses obligations et à en conserver les pièces justificatives pour éviter le risque d'annulation par le juge administratif et veiller à l'égalité d'accès aux emplois publics. Elle indique à ce titre en

⁷¹ 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.

⁷² Article 41 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

⁷³ CE, 14 mars 1997, « Département des Alpes Maritimes ».

réponse aux observations provisoires de la chambre exiger désormais systématiquement de conserver la preuve de déclaration de vacance au dossier de l'agent.

Par ailleurs, la chambre a constaté une pratique d'arrêtés de détachement à portée rétroactive, ce qui doit être corrigé à l'avenir.

En matière d'exercice d'une activité accessoire, si les dossiers des agents font état de la délivrance d'autorisations préalables conformément à la réglementation⁷⁴, la situation reste imparfaite. Certaines ne sont intervenues que pour une année alors que l'activité s'est poursuivie, d'autres ne font pas état du montant de la rémunération perçue. La commune est invitée à plus de rigueur dans l'application de ce régime, ce qu'elle s'est engagée à faire en ne traitant désormais que les dossiers complets.

À l'inverse, divers actes de gestion examinés satisfont aux obligations de la collectivité, notamment la consultation des instances paritaires avant un détachement sur emploi fonctionnel, la tenue des visites médicales, ou bien la motivation précise des décisions de titularisation. Plus largement, la commune tient avec rigueur les dossiers du personnel.

6.4.2- Le recours aux personnels contractuels

Le précédent rapport de la chambre invitait la commune à respecter l'ensemble des règles relatives au recrutement des agents contractuels, en particulier sur emploi permanent⁷⁵. D'une part, comme pour les agents titulaires, elle doit effectuer une déclaration préalable de vacance d'emploi⁷⁶. D'autre part, elle doit justifier du respect des conditions de dérogation au principe général de recrutement d'un fonctionnaire pour occuper un emploi permanent.

Ces recommandations n'ont pas été pleinement mises en œuvre, et diverses irrégularités subsistent. Ainsi, l'existence d'une déclaration de vacance d'emploi n'a pu être établie par la commune. Cette dernière indique toutefois, en réponse aux observations provisoires de la chambre, conserver désormais la preuve de déclaration de vacance au dossier de l'agent.

En outre, elle ne fait pas état de l'impossibilité de pourvoir l'emploi par un titulaire, de sorte qu'elle ne garantit ni la priorité d'accès à l'emploi public pour les agents fonctionnaires ni l'égalité de traitement entre les candidats. De même, les dossiers montrent régulièrement des confusions quant au fondement juridique au recrutement d'un agent contractuel. Deux cas de signature d'un contrat à titre rétroactif ont également été observés. Enfin, un contrat a été signé en l'absence d'emploi créé au préalable, ce qui a depuis été régularisé.

Ces différentes irrégularités témoignent d'une gestion imparfaite du recours aux agents contractuels, déjà relevée par le précédent rapport de la chambre. La commune est invitée à plus de rigueur sur ces différents points et à inclure les nouvelles obligations ressortant du décret du 19 décembre 2019 relatif à la procédure de recrutement pour pourvoir les emplois permanents de la fonction publique ouverts aux agents contractuels, notamment en matière de traçabilité.

La procédure formalisée adoptée par la commune à l'issue de l'instruction de la chambre va dans le sens d'une meilleure organisation mais ne traite pas des cas relevés ici, ce qu'elle pourrait s'attacher à faire à brève échéance.

⁷⁴ Décret n°2007-658 du 2 mai 2007 relatif au cumul d'activités des fonctionnaires, des agents non titulaires de droit public et des ouvriers des établissements industriels de l'État puis décret n°2017-105 du 27 janvier 2017.

⁷⁵ Articles 3-2 et 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

⁷⁶ Article 12 de la loi du 13 juillet 1983

6.5- La gestion qualitative des ressources humaines

6.5.1- L'entretien professionnel

Expérimenté dès 2008, l'entretien professionnel est aujourd'hui systématique et valablement réalisé par le supérieur hiérarchique direct⁷⁷. De même, ainsi que l'y invitait le précédent rapport, la commune a abandonné la notation qui subsistait en parallèle.

Sa généralisation s'est accompagnée d'un effort de formation des évaluateurs et évalués et de guides pratiques utiles au déploiement optimal du dispositif, et ce malgré les difficultés que la commune a pu rencontrer en la matière.

Le contenu des comptes rendus montre la maîtrise de l'exercice, même s'ils pourraient opportunément intégrer des appréciations plus précises identifiant les compétences et marges d'amélioration individuelle et collective. Il en va de même concernant les objectifs individuels qui pourraient, selon les cas, être plus spécifiques à l'agent et mesurables. Ils constituent néanmoins un outil utile à la gestion qualitative des ressources humaines, et à l'accompagnement des parcours et des compétences.

S'agissant des agents non titulaires, ceux sur emploi non permanent n'en bénéficient pas, mais la pratique fait qu'ils sont reçus par la directrice des ressources humaines au terme de leur contrat pour réaliser un bilan.

6.5.2- La qualité de vie au travail

Pour les collectivités territoriales, l'article 108-1 de la loi du 26 janvier 1984 renvoie au code du travail pour faire obligation à l'employeur de « [prendre] les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs » (article L. 4121-1), en se fondant sur les principes d'évitement, d'évaluation et d'adaptation des postes et méthodes de travail aux travailleurs (L. 4121-2 du code du travail). L'employeur doit être en mesure de justifier qu'il a pris toutes les mesures de prévention et autres mesures nécessaires pour assurer la sécurité et la santé physique et mentale des travailleurs⁷⁸.

Dans ce cadre, la commune a lancé en 2017 une étude sur la qualité de vie au travail visant à établir un diagnostic des risques psychosociaux et à établir un plan d'action associant l'ensemble des acteurs concernés. Diverses observations liées notamment à des réorganisations de services et au climat social ont pu confirmer l'enjeu de la démarche.

Les préconisations formulées s'orientent, d'une part, vers des initiatives que la collectivité a mises en place depuis pour améliorer la cohésion et, d'autre part, vers des leviers de prise en compte de l'expérience des agents aux différents niveaux hiérarchiques, auxquels la collectivité a, selon les cas, pu apporter des réponses. Ce second aspect est moins abouti.

Les initiatives prises en la matière se révèlent intéressantes et la commune a installé en octobre 2020 un dispositif de suivi permettant d'animer le projet. La chambre l'encourage à poursuivre la démarche et à la concrétiser, que ce soit au titre du respect de ses obligations légales ou dans le cadre de ses réflexions sur l'organisation et les procédures internes.

⁷⁷ Personne disposant « de l'ensemble des prérogatives lui permettant à la fois d'organiser le travail [...] d'adresser des instructions, de contrôler [l'] activité et de modifier, retirer ou valider ses actes » (CAA Lyon, 3 décembre 2018, n° 16LY00043). La conduite de l'entretien par une autre personne que le supérieur hiérarchique direct entache d'irrégularité la procédure (CE, 6 décembre 2006, n° 287453).

⁷⁸ Notamment Cass. Soc. 25 novembre 2015, n° 14-24444, Cass. Soc. 17 octobre 2018, n° 16-25438 et n° 17-17985.

6.6- Le temps de travail et l'absence au travail

6.6.1- Le temps de travail et les différents régimes horaires

La délibération du 23 juillet 2001 pose le principe de « s'inscrire dans la réduction du temps de travail ». Le protocole qui en découle précise que la durée du travail est fixée à 1 600 heures « au maximum » même si elle est en réalité de 1 583 heures annuelles⁷⁹, puis 1 591 après instauration de la journée de solidarité en 2004.

Tableau n° 9 : Temps de travail en vigueur

	2001	2018	Unité
Nombre d'heures annuelles travaillées pas an	1 583	1 591	heures
Durée légale	1 600	1 607	heures
Différence par rapport à la durée légale	-2	-2	jours
+ jours d'ancienneté au maximum (1 jour après 15 ans de service, puis 1 jour tous les 5 ans, dans la limite de 5 jours)		5	jours
+ jours médaille (2 jours l'année de décoration)		2	jours
Nombre de jours travaillés minimum		197	jours
Différence par rapport à la durée légale au maximum		-9	jours

Source : protocole ARTT consécutif à la délibération du 23 juillet 2001 et règlement intérieur du 1^{er} février 2018. Calcul chambre régionale des comptes.

Par rapport à la durée légale, la commune octroie donc systématiquement deux jours d'initiative locale non prévus par délibération antérieure à la loi du 3 janvier 2001. De plus, sans qu'elle soit en mesure de produire la délibération correspondante, elle octroie également cinq jours maximum en fonction de l'ancienneté dans la fonction publique territoriale, et deux jours « médaille », l'année de remise d'une décoration.

Or, aux termes de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, seuls les régimes instaurés avant l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001 et maintenus par décision expresse de l'organe délibérant peuvent être maintenus. Aucune de ces conditions n'étant remplie, la commune ne peut appliquer un régime annuel de travail inférieur à la durée légale.

Aux termes de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019, « les collectivités territoriales [...] disposent d'un délai d'un an à compter du renouvellement de leurs assemblées délibérantes pour définir, dans les conditions fixées à l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, les règles relatives au temps de travail de leurs agents ». La commune est invitée à s'y conformer pour une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2022, ce qu'elle s'est engagée à faire.

Enfin, la commune n'a pas initié de réflexion dans le cadre de l'organisation du temps de travail⁸⁰, notamment pour accompagner la mise en œuvre du télétravail ouverte par l'article 133 de la loi du 12 mars 2012.

6.6.2- Les autorisations spéciales d'absence

Le règlement intérieur prévoit l'octroi d'autorisations d'absence pour raisons personnelles et familiales :

⁷⁹ La durée affichée provient de deux arrondis : 40,6 semaines arrondies à 41, arrondies à 1 600 heures.

⁸⁰ Circulaire du 8 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du protocole d'accord du 8 mars 2013 sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans les trois versants de la fonction publique, signé entre le Gouvernement, l'ensemble des dix organisations syndicales siégeant au conseil commun de la fonction publique, les présidents de l'association des maires de France, de l'association des départements de France, de l'association des régions de France et de la Fédération hospitalière de France.

- pour conjoint, enfant (jusqu'à 16 ans révolus) ou parent proche malade : 6 jours ouvrables par an, et jusqu'à 15 jours en cas d'hospitalisation ou de maladie grave ;
- pour mariage et PACS : entre 1 jour (parent, frère, sœur), 3 jours (enfant) et 5 jours (agent lui-même) ;
- en cas de décès : entre 1 jour (beaux-frères, belles-sœurs, gendre et belle-fille), 3 jours (parents et beaux-parents) et 8 jours (conjoint, enfant).

De telles autorisations spéciales d'absence sont permises par l'article 21 de la loi du 13 juillet 1983. Il appartient toutefois à l'autorité territoriale de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir le bon fonctionnement de son service⁸¹, ce que les conditions posées par le règlement intérieur ne garantissent pas.

Par ailleurs, la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique prévoit qu'un décret en Conseil d'État doit déterminer la liste de ces autorisations spéciales d'absence et leurs conditions d'octroi et préciser celles qui sont accordées de droit. Il conviendra dès lors de veiller au respect du cadre réglementaire défini en adaptant le régime d'autorisation spéciale d'absence.

6.6.3- L'absence au travail et les congés maladie

Le taux des absences au travail par agent est globalement inférieur aux moyennes nationales, excepté pour maladie ordinaire, particulièrement en 2015. Le nombre d'agents concernés est toutefois plus faible, en raison de situations particulières. Les données de gestion fournies par ailleurs par la commune montrent depuis cette date un retour à un niveau élevé. Les absences pour maladie ordinaire doivent donc rester un point de vigilance pour la commune. En ce sens, la création en 2019 d'un emploi de responsable de prévention et de sécurité constitue une ressource pertinente sur laquelle elle peut utilement s'appuyer.

Rapportés aux agents contractuels recrutés pour remplacements temporaires, les remplacements représentent une part variable et peu corrélée aux absences des agents, la commune privilégiant les redéploiements en interne au cas par cas, notamment pour des questions de qualifications ou de formation requises. Cette pratique n'est toutefois à ce jour pas formalisée.

Tableau n° 10 : Absences rapportées aux recrutements pour remplacement temporaire

En nombre de jours calendaires	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Durée des contrats pour remplacement temporaire	472	793	1 342	866	1 113	1 698
Absences d'agents		4 633		3 320		
Dont longue durée		3 223		1 470		
Part des absences remplacées		17%		26%		
Part rapportée aux absences longue durée		25%		59%		

Source : CRC d'après les bilans sociaux 2015 et 2017 et données de la collectivité.

⁸¹ Conseil d'État, Jamart, 7 février 1936.

7- LA COMMANDE PUBLIQUE

7.1- L'organisation générale de la fonction

7.1.1- L'organisation et la gestion de la commande publique

La commune dispose d'un service de la commande publique dédié, relevant de la direction des finances et de la commande publique, également prestataire de service pour les besoins propres de la CCPA. Il se compose, au plan opérationnel, de 4 ETP dont un cadre A.

En dessous du seuil de procédure de publicité préalable (25 000 € jusqu'au 1^{er} janvier 2020), les achats sont réalisés directement par les services, ceux-ci étant invités à comparer a minima trois offres et à fixer une date de remise des propositions identiques. Toutefois, aucun dispositif de contrôle et de traçabilité n'est mis en place pour en assurer le respect.

Dans le cadre du relèvement du seuil de publicité préalable à 40 000 € au 1^{er} janvier 2020⁸², la commune peut disposer d'une souplesse accrue, sans toutefois se soustraire aux principes fondamentaux de la commande publique. Aussi, cette évolution réglementaire doit lui donner l'occasion d'impliquer davantage le service de la commande publique à l'ensemble des procédures, y compris pour les montants les plus faibles, afin de garantir une cohérence globale de l'achat public.

Au-delà de ce seuil, les consultations sont conduites par le service de la commande publique. La commune n'a pas de procédures formalisées ni d'objectifs stratégiques. Elle dispose néanmoins de fiches de liaison permettant aux services prescripteurs d'exprimer leurs besoins et d'un tableau des marchés et des procédures, ce qui atteste d'un suivi.

Ces évolutions prennent en compte la recommandation du précédent rapport quant à un recensement aussi exhaustif que possible des besoins d'achat, mais n'y parviennent pas totalement faute d'instaurer une nomenclature par familles homogènes d'achat⁸³ et un contrôle interne portant sur l'ensemble des actes d'achat.

7.1.2- La publication des données essentielles

Depuis le 1^{er} octobre 2018, l'ouverture des données publiques impose aux acheteurs de publier la liste des données essentielles⁸⁴ de leurs marchés publics ou contrats de concessions concerne tous les contrats supérieurs à 25 000 € HT.

La commune a recours pour ce faire à la plateforme mise en place par le département de l'Ain depuis avril 2019, soit avec retard par rapport à l'échéance réglementaire. En outre, le montant du marché y est fréquemment absent, ce à quoi la commune est invitée à veiller, en incluant les informations relatives aux modifications éventuelles, ce qui participe à l'amélioration de la mise en concurrence.

⁸² Ce seuil a été relevé temporairement à 70 000 euros hors taxes pour la passation des marchés publics de travaux conclus avant le 10 juillet 2021 et les produits livrés avant le 10 décembre 2020 répondant à un besoin inférieur à 100 000 euros hors taxes et portant sur la fourniture de denrées alimentaires dont la vente a été perturbée par la crise sanitaire du printemps 2020 peuvent être conclus sans publicité ni mise en concurrence, en vertu du décret n° 2020-893 du 22 juillet 2020.

⁸³ Une telle nomenclature normalisée permet d'identifier la nature des achats réalisés afin de permettre un contrôle interne, une meilleure programmation des procédures et les regroupements nécessaires.

⁸⁴ Arrêté du 22 mars 2019 relatif aux données essentielles dans la commande publique. Remplace et abroge l'arrêté du 14 avril 2017 relatif aux données essentielles dans la commande publique.

7.1.3- L'effectivité de la mise en concurrence

Au cours de la période, une part minoritaire et peu significative des mandats de paiement font référence à un marché public, ce à quoi la commune doit veiller afin de permettre la mise en place de dispositifs de contrôle interne.

Indépendamment des obligations réglementaires en la matière, l'examen d'un échantillon de dépenses auprès de tiers ayant perçu plus de 50 000 € sur l'ensemble de la période montre une part de marchés désormais satisfaisante et en augmentation sur la période.

Tableau n° 11 : Proportion de tiers ayant fait l'objet d'une mise en concurrence (échantillonnage)

Montants en €		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Échantillon	Nombre	43	49	53	60	74	65
	Montant	1 966 312	1 838 159	2 691 414	2 606 105	5 294 381	4 001 671
Couvert par un marché	Nombre	16	22	31	41	53	47
	Montant	1 246 817	1 469 426	2 298 328	2 270 863	4 858 235	3 669 126
Proportion de marchés	Nombre	37%	45%	58%	68%	72%	72%
	Montant	63%	80%	85%	87%	92%	92%

Source : fichier mandats et tableau de suivi des marchés de la commune, calculs CRC. 8 à 13% du nombre de procédures / 25 à 41% du montant.

En revanche, la chambre a identifié 19 tiers ayant fait l'objet de mandatements dépassant le seuil réglementaire de 25 000 € sur une année au moins sans mise en concurrence préalable, pour des montants parfois élevés ou pour des prestations récurrentes que la commune aurait pu anticiper. La commune devra mettre en place des procédures pour se mettre en conformité avec la réglementation.

7.2- La régularité et la performance des procédures de mise en concurrence

7.2.1- La fréquence et l'organisation des procédures de consultation

Sur la période, la commune a passé en moyenne chaque année 28 marchés publics, dont deux procédures formalisées. Ces dernières représentent en moyenne 750 000 € par marché et les procédures adaptées 167 000 €, celles-ci affichant une moyenne inférieure à 90 000 € lors de trois exercices.

Certains marchés annuels correspondant à des prestations récurrentes auraient pu être regroupés en marchés pluriannuels, y compris passés selon une procédure adaptée. À défaut, la commune a alourdi inutilement le processus, à la fois pour elle-même et pour les soumissionnaires.

La pratique de la commune a néanmoins évolué positivement au cours de la période en usant plus largement de marchés pluriannuels permettant de regrouper les achats.

7.2.2- L'allotissement

En matière de marchés publics, l'allotissement est le principe, sauf en cas d'impossibilité d'identifier des prestations distinctes ou lorsque le pouvoir adjudicateur « n'est pas en mesure d'assurer par lui-même les missions d'organisation, de pilotage et de coordination » ou si « la dévolution en lots séparés est de nature à restreindre la concurrence ou risque de rendre

techniquement difficile ou financièrement plus coûteuse l'exécution des prestations »⁸⁵).

Les marchés étudiés ont généralement procédé à un allotissement cohérent avec la nature des prestations, notamment en matière de travaux ou de fournitures de service.

Toutefois, le marché conclu pour « *travaux de voirie, réseaux divers et aménagements urbains* » a été conclu sans allotissement, sans que cette décision soit motivée aux documents de consultation des entreprises⁸⁶, alors que les informations mentionnées pouvaient laisser penser à des prestations de natures différentes. À défaut, le marché aurait aussi pu donner lieu à des lots géographiques⁸⁷. La dévolution en lots séparés n'aurait pas conduit à restreindre la concurrence, au contraire, ni à « *rendre techniquement difficile ou financièrement plus coûteuse l'exécution des prestations* », du moins pas dans des proportions justifiées par la commune.

La commune est invitée à privilégier par principe l'allotissement des marchés publics et à motiver précisément dans les documents de consultation des entreprises son choix éventuel d'y déroger, conformément aux conditions posées par la réglementation.

7.3- Les conditions de publicité et de mise en concurrence

7.3.1- Le choix des modalités de mise en concurrence

Les marchés examinés démontrent une juste appréciation des conditions et des seuils déterminant les procédures de consultation à mettre en œuvre.

Dans le cas des services juridiques, le droit de la commande publique comporte des dispositions spécifiques selon la nature des prestations. En l'occurrence, la commune a eu recours aux « services spécifiques » régis par l'article 28 du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, ce qui exclut tout ce qui se rattache à une procédure juridictionnelle. Il s'agit donc, quel qu'en soit le montant, d'un marché passé selon une procédure adaptée, ce que la commune a effectivement réalisé.

Cependant, elle a parallèlement eu recours à des prestations pour une représentation légale dans le cadre d'une procédure juridictionnelle, auprès du même tiers. Or, si ce type d'achat fait l'objet d'un régime très allégé⁸⁸, il doit néanmoins respecter les dispositions générales et faire l'objet d'une procédure de consultation, ce qui n'a pas été le cas. Au cours de l'été 2020, la commune a toutefois modifié sa pratique en recourant désormais pour l'ensemble à un marché à procédure adaptée.

7.3.2- Les conditions de publicité

Selon des dispositions constantes, désormais inscrites à l'article R. 2131-12 du code de la commande publique (CCP), les marchés passés selon une procédure adaptée font l'objet, soit d'une publicité adaptée en-deçà de 90 000 €, et obligatoirement publiée dans le Bulletin officiel des annonces des marchés publics ou dans un journal d'annonces légales au-delà⁸⁹. Dans tous les cas, le choix du pouvoir adjudicateur doit être approprié « *aux caractéristiques de ce marché, et notamment à son objet, à son montant, au degré de concurrence entre les entreprises concernées et aux conditions dans lesquelles il est passé* »⁹⁰, ce qui empêche de

⁸⁵ Article 32 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, désormais articles L. 2113-10 et L. 2113-11 du code de la commande publique (CCP).

⁸⁶ Article 12, I du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, en vigueur à cette date.

⁸⁷ La répartition géographique est « *le signe de l'existence de prestations sinon distinctes du moins a priori différenciables* » CE, 23 juillet 2010, Région Réunion, n° 338367 :

⁸⁸ Article R. 2123-8 du code de la commande publique.

⁸⁹ Article R. 2131-12 du CCP.

⁹⁰ CE, 10 février 2010, M. Pérez, n° 329100

déterminer de manière absolue un délai unique applicable à toute procédure et oblige le pouvoir adjudicateur à un examen au cas par cas.

Concernant l'accord-cadre pour la fourniture de matériel informatique pour quatre ans, l'avis a été publié le 14 janvier 2016 pour une date limite de réception des offres le 4 février 2016. Compte tenu du montant maximum de l'accord-cadre (205 000 €), ce délai paraît court, bien que le rapport d'analyse des offres fasse état de 24 retraits du dossier et de 10 candidatures, soit un nombre relativement élevé.

Concernant l'accord-cadre pour l'aménagement et la maintenance du réseau d'éclairage public, la publicité est intervenue le 18 septembre 2018 sur le site internet « achatpublic.fr » et la semaine du 20 au 26 septembre pour la presse locale. Or, en premier lieu, aucune des deux ne satisfait aux modalités imposées, le journal local en question n'étant pas habilité à publier des annonces légales. En second lieu, cette durée paraît courte compte tenu de la durée maximale du marché (trois ans) et de son montant (1 280 000 € au total), et a ainsi donné lieu à seulement trois offres.

Concernant les travaux de réhabilitation de la médiathèque, la durée de la publicité a été d'un mois, ce qui, rapproché du montant des travaux (1,3 M€) et du nombre de lots (11) et vu la complexité des opérations, peut apparaître trop court, compte tenu notamment de la période de remise des offres au cours de l'été (avant le 20 juillet 2017). Ainsi, 4 lots sur 11 ont reçu zéro ou une offre, soit des conditions de mise en concurrence peu satisfaisantes.

Concernant la construction d'un jardin d'enfants, eu égard au montant des travaux (768 668 €), la durée de publicité d'un mois seulement paraît insuffisante, d'autant qu'elle imposait pour plusieurs lots une visite sur place. La période en question (remise des offres au 27 juillet) est par ailleurs peu propice pour garantir un nombre optimal d'offres. Ainsi, le marché a recueilli seulement 18 plis, et 11 lots sur 16 ont reçu zéro ou une offre, ce qui a eu pour effet de fragiliser l'ensemble de la consultation.

En matière de procédure adaptée, la chambre invite la commune à apprécier plus précisément les conditions de publicité nécessaires pour assurer, en fonction des circonstances propres à chaque marché, le respect de son obligation de mise en concurrence.

S'agissant des procédures formalisées, les situations examinées montrent un respect des durées de publicité réglementaires, même au-delà, de nature à assurer une concurrence optimale, ce que confirme la réception d'un nombre d'offres globalement plus satisfaisant.

7.3.3- Les nombreuses procédures infructueuses

La réussite d'une procédure de consultation repose largement sur la connaissance préalable des conditions économiques et techniques de marché afin d'améliorer la qualité du dossier de consultation des entreprises et de la mise en concurrence. Or, au cours de la période, plusieurs consultations importantes ont dû être relancées suite à une procédure infructueuse, dans le cadre de l'article L. 2152-3 du CCP qui dispose « l'acheteur écarte les offres irrégulières, inacceptables ou inappropriées »⁹¹.

Concernant la réhabilitation de la médiathèque en 2017, un lot a été deux fois infructueux pour absence d'offre, malgré un élargissement de la publicité entre-temps et trois lots ont été jugés

⁹¹ En ce sens, « dans les procédures adaptées sans négociation et les procédures d'appel d'offres » (R. 2152-1 du CCP), cette décision est une obligation et non une simple faculté pour le pouvoir adjudicateur. A l'inverse, « le pouvoir adjudicateur qui, dans le cadre d'une procédure adaptée, décide de recourir à une négociation, peut librement choisir les candidats avec lesquels il souhaite négocier et peut en conséquence, dans le respect du principe d'égalité de traitement entre les candidats, admettre à la négociation les candidats ayant remis des offres inappropriées, irrégulières ou inacceptables et ne pas les éliminer d'emblée », CE 30 nov. 2011, Min. de la Défense et des Anciens Combattants c/ EURL Qualitech, n° 353121.

infructueux pour une offre inacceptable en raison du montant proposé (article L. 2152-3 du CCP). Or, ce critère s'apprécie non pas au regard de l'estimation de la valeur du marché mais de la capacité du pouvoir adjudicateur à le financer⁹². En l'occurrence, l'incapacité du pouvoir adjudicateur de financer l'achat au prix proposé n'est pas établie.

La commune aurait donc dû le déclarer sans suite, en application de l'article R. 2185-1 du CCP ce qui lui ouvre les mêmes possibilités de consultation⁹³. En revanche, compte tenu de l'obligation d'informer les candidats (articles R. 2185-1 et R. 2185-2 du CCP) de manière non équivoque⁹⁴, le motif ayant conduit à l'abandon de la procédure est susceptible de modifier les conditions de mise en concurrence, en dissuadant à tort certaines candidatures.

Concernant la construction d'un jardin d'enfants, 13 des 16 lots ont été initialement déclarés infructueux. Parmi eux, 4 lots n'avaient reçu aucune offre et 6 n'en ont reçu qu'une. Par ailleurs, 9 lots ont été déclarés infructueux en raison d'offres jugées inacceptables à raison d'un montant supérieur à l'estimation, ce qui ne suffit pas à rendre l'offre inacceptable.

Parmi eux, 4 autres lots ont été déclarés infructueux une seconde fois dont 2 en raison d'une offre non conforme du fait d'erreurs de documents. Au sens de l'article L. 2152-2 du CCP, le pouvoir adjudicateur avait donc la faculté de les faire régulariser⁹⁵. À défaut, la commune a pu alourdir inutilement le processus.

Diverses autres procédures se sont révélées infructueuses, parfois à plusieurs reprises successivement.

Ces multiples procédures infructueuses témoignent de difficultés récurrentes sur le plan de la définition du besoin et du budget alloué, conjuguées à des mesures de publicité et de mise en concurrence parfois insuffisantes, qui aboutissent à un nombre globalement faible voire nul d'offre, ce qui fragilise le processus. Ces carences subsistent même en cas de recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage, ce qui doit inviter la commune à renforcer ses exigences de conseil de la part de ses prestataires.

Ces situations font écho aux observations du précédent rapport de la chambre portant à la fois sur des fragilités des mesures de publicité et sur des faiblesses dans la conduite des opérations d'équipement. Elles résultent pour partie de l'absence de démarche préalable aboutie de connaissance du secteur économique ou de spécialisation des agents en fonction du type d'achat.

La chambre recommande donc à la collectivité d'instaurer une démarche de sourçage⁹⁶ systématique et régulier dans les différents domaines d'achat afin de mieux anticiper le coût des prestations, de mieux construire le dossier de consultation en cohérence avec les opérateurs et d'améliorer les mesures de publicité (ciblage, périmètre, délais), ainsi que l'y invitait déjà le précédent rapport de la chambre.

⁹² 9 CE, 24 juin 2001, Office public de l'habitat interdépartemental de l'Essonne, du Val d'Oise et des Yvelines, n° 346665 ; CAA Marseille, 1er février 2016, Société Axis Architecture, n° 14MA01954.

⁹³ Elle n'avait en revanche pas la possibilité de recourir à un marché négocié.

⁹⁴ CJCE, 7 avril 1992, Compagnia Italiana Alcool SAA di Mario Mariano and co, Aff. C-358/90 : « la motivation exigée par l'article 190 du traité CEE doit faire apparaître d'une façon claire et non équivoque le raisonnement de l'autorité communautaire, de façon à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise afin de défendre leurs droits et à la Cour d'exercer son contrôle ».

⁹⁵ CE, 26 avril 2018, Département des Bouches-du-Rhône, n° 417072 ; CE, 21 mars 2018, Département des Bouches-du-Rhône, n° 415929.

⁹⁶ Identification des fournisseurs susceptibles de répondre à un besoin et des caractéristiques des biens susceptibles d'y répondre.

Enfin, la commune est invitée à plus de rigueur pour déclarer une offre inacceptable, afin de ne pas fausser l'information donnée aux opérateurs économiques et d'améliorer les conditions de mise en concurrence.

7.3.4- L'analyse des offres

Le principe de transparence des procédures impose que les documents de la consultation donnent aux candidats une information appropriée sur les critères d'attribution du marché ainsi que sur les conditions de leur mise en œuvre afin de ne pas laisser une liberté de choix discrétionnaire à l'acheteur⁹⁷. L'analyse des offres doit être réalisée avec précision et en cohérence avec les critères affichés.

La chambre constate un niveau de précision de l'analyse de la valeur technique des offres variable et souvent limité, qui n'établit pas nécessairement un examen approfondi des offres reçues. Ceci fragilise juridiquement le processus d'analyse des offres et expose la commune à des risques de contentieux.

En outre, l'attention de la commune est appelée sur l'étendue des notes techniques attribuées qui ne doivent pas aboutir, par des écarts trop faibles, à minimiser le poids d'un critère par rapport à l'information mentionnée au règlement de consultation.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune indique se référer à l'analyse de l'assistance à maîtrise d'œuvre à laquelle elle a le cas échéant recours. Or, même dans ce cas, l'analyse des offres et le processus de mise en concurrence restent de la responsabilité du pouvoir adjudicateur dont il ne peut s'exonérer. La commune doit le cas échéant renforcer ses exigences vis-à-vis des prestataires sur lesquels elle s'appuie.

7.4- Le marché des transports de voyageurs

Ambérieu-en-Bugey a lancé un avis d'appel d'offres ouvert pour l'exploitation des lignes du réseau de transport urbain et des services scolaires de la commune, pour une durée de sept ans à compter du 1^{er} janvier 2016 et une valeur globale estimée de 5 M€ HT.

Le choix d'un marché de prestation de service n'a pas fait l'objet d'étude comparative⁹⁸, la commune le justifiant par la crainte, dans le cas d'une concession de service public, de ne pas trouver de candidat, en l'absence de garantie apportée sur les recettes d'exploitation. Ce marché suscite plusieurs observations de la chambre.

7.4.1- Les délais de publicité

Au vu de l'article 57 du code des marchés publics (édition 2006, applicable à l'époque), les délais et modalités de publicité ont été respectés. Toutefois, eu égard à l'objectif de susciter une concurrence la plus large possible, ce délai paraît court, en particulier en période estivale, ce qu'illustre le dépôt de deux candidatures seulement.

⁹⁷ Pour les procédures adaptées, voir CE, ANPE, 30 janvier 2009, n° 290236 « dans le cas où le pouvoir adjudicateur souhaite retenir d'autres critères que celui du prix, l'information appropriée des candidats doit alors porter également sur les conditions de mise en œuvre de ces critères ».

Pour les procédures formalisées, voir : CE, 28 avril 2006, Commune de Toulouse, n° 280197 ; CE, 5 novembre 2008, Commune de Saint-Nazaire, n° 310484, et article L. 2152-7 du code de la commande publique.

⁹⁸ Les réseaux de transports urbains de personnes sont en grande majorité gérés dans le cadre d'une concession de service public. Cf. note de l'UTP (Union des transports publics et ferroviaires) du 8 juin 2020.

7.4.2- La durée du marché

Le principe d'égal accès à la commande publique implique de tenir compte de la nature des prestations et de la nécessité d'une remise en concurrence périodique. Pour les marchés à bons de commande, comme en l'espèce, la durée maximale était de quatre ans, sauf « *dans des cas exceptionnels dûment justifiés, notamment [...] par le fait que leur exécution nécessite des investissements amortissables sur une durée supérieure à quatre ans* »⁹⁹. Le pouvoir adjudicateur doit alors motiver son choix sous le contrôle du juge¹⁰⁰.

En l'espèce, le règlement de consultation motive la durée de sept ans « *au regard de la durée d'amortissement des matériels affectés à son exécution* », la durée d'amortissement du matériel roulant affecté à cet effet étant effectivement de l'ordre de 15 ans pour les transports urbains, voire 5 ans pour la catégorie propre à la carrosserie « handicap »¹⁰¹. Toutefois, à la différence d'une installation fixe, le pouvoir adjudicateur aurait pu s'écarter de la durée d'amortissement, considérant que les équipements pouvaient être réemployés par ailleurs. Au-delà, rien n'établit que de tels investissements aient été rendus « nécessaires » à l'exécution du marché, comme l'exige l'article 77 du code précité.

Aussi, la commune aurait pu rechercher une meilleure « *remise en concurrence périodique* » en retenant une durée inférieure. Le choix de passer de six à sept ans à l'occasion du renouvellement de ce marché n'a notamment pas été explicité par la commune.

7.4.3- L'absence de montant minimum et maximum

Dans le cas d'un marché à bons de commandes sans minimum ni maximum, le pouvoir adjudicateur est tenu de faire figurer dans l'avis d'appel d'offres, à titre indicatif et prévisionnel, les quantités concernées ou des éléments permettant d'apprécier l'étendue du marché¹⁰², ce qui a été le cas (5 M€ HT sur sept ans). Il ressort par ailleurs que les dépenses effectives sont relativement proches de l'évaluation prévisionnelle.

Dans ces conditions, la commune disposait d'une prévision suffisamment fiable pour déterminer un montant minimum et maximum, ce qu'elle n'a pas fait et qui aurait contribué à mieux renseigner les opérateurs économiques sur la réalité du besoin et, partant, à leur permettre de proposer des prix plus en adéquation avec le volume des prestations. À défaut, le titulaire du précédent marché a pu disposer d'un avantage concurrentiel.

7.4.4- L'absence d'allotissement

Le cahier des charges mentionne trois catégories de services : le transport urbain, les services scolaires et les transports à la demande. Dans ce cas, l'allotissement était obligatoire¹⁰³ afin de favoriser la mise en concurrence et l'égal accès des entreprises à la commande publique, sauf à justifier de motifs techniques (cohérence des prestations ou incapacité de l'acheteur public), économiques (si l'allotissement est susceptible de restreindre la concurrence) ou financières (s'il est de nature à renchérir de manière significative le coût).

⁹⁹ Article 77 du code des marchés publics, édition 2006. Une réponse ministérielle du ministère de l'Intérieur (JO du Sénat du 15 janvier 2015) invite par ailleurs à faire coïncider la durée d'amortissement des investissements nécessaires avec la durée du marché.

¹⁰⁰ Il a été jugé qu'une durée de cinq ans n'apparaissait pas excessive eu égard aux caractéristiques des prestations d'un marché à bons de commande portant sur la maintenance et l'exploitation des installations de climatisation, chauffage, désenfumage mécanique, compartimentage du Musée du Louvre, TA Paris 22 mars 2010, société Idex Énergies, (n° 1003599/3-5).

¹⁰¹ Fiche d'impact du décret du 24 décembre 2015 relatif à la détermination de la proportion minimale de matériel roulant accessible affecté aux services publics réguliers et à la demande de voyageurs.

¹⁰² CE, 24 octobre 2008, n° 313600, Communauté d'agglomération de l'Artois, CE, 20 mai 2009, n° 316601, ministre de la Défense.

¹⁰³ Article 10 du code des marchés publics (édition 2006).

Or le marché n'a prévu aucun allotissement, alors qu'il comporte des prestations distinctes répondant à des besoins dissociables, nécessitant des véhicules spécifiques. Il y avait d'ailleurs auparavant plusieurs lots. Il n'est pas non plus établi que ce choix ait permis une réduction significative du coût des prestations ou ait été justifié par des considérations techniques. La commune évoque des conditions financières plus avantageuses et la cohérence entre les horaires et les lignes de transport, mais sans l'établir de manière significative.

La chambre considère que les prestations distinctes de transport urbain et de transport scolaire auraient dû, sauf à établir les conditions dérogatoires, faire l'objet de lots distincts.

7.4.5- L'analyse des offres

Au vu des critères définis, l'analyse des offres est succincte.

En ce qui concerne le prix, outre certaines erreurs de calcul relevées, plusieurs échanges au cours de la consultation montrent qu'il y a eu des interprétations différentes. La chambre invite donc la commune à plus de précision dans l'élaboration du dossier de consultation des entreprises afin d'éviter toute ambiguïté dans la réponse des candidats.

En ce qui concerne la valeur technique, les deux offres ont eu la même note maximale, excepté pour le sous-critère relatif au « *parc proposé et à l'action de l'entreprise pour atteindre la proportion de 25 % de véhicules à énergie propre* ». Or, la justification a été succincte voire incomplète car elle n'a pas porté sur l'ensemble du parc de véhicules mais a reposé uniquement sur la proposition d'acquérir deux véhicules électriques, sans tenir compte par ailleurs de leur degré d'usage effectif dans le cadre du service.

L'attribution du marché a donc entièrement reposé sur ce sous-critère, alors même que le prix était supérieur et que l'usage effectif des véhicules concernés n'est pas établi, le service correspondant étant pratiquement inutilisé depuis.

Dans ces conditions, l'analyse technique des offres a manqué de profondeur et ne s'est pas efforcée d'analyser précisément chaque sous-critère et de motiver la note attribuée, alors que les écarts sur le critère prix étaient minimes et à l'avantage du candidat finalement évincé, ce qui aurait dû renforcer l'attention de la commune.

8- L'ÉCLAIRAGE PUBLIC

8.1- L'exercice de la compétence

8.1.1- Les modalités d'exercice de la compétence par la commune

À l'instar de 69 % des communes françaises¹⁰⁴, la compétence éclairage public est exercée au niveau communal. Elle relève de la délégation de l'adjoint au maire en charge de l'urbanisme, de la voirie et des bâtiments. Aucune structure de concertation ad hoc n'a été mobilisée, les débats s'effectuant en conseil municipal. Par ailleurs, il n'existe pas de délibération cadre ni de document stratégique (type plan lumière) définissant les objectifs et modalités d'exercice de cette compétence que la commune se fixe à moyen terme.

S'agissant de l'administration communale, la compétence relève de la direction des services techniques, et plus particulièrement du responsable du patrimoine viaire et réseaux divers, pour une quotité évaluée à 10 % d'un ETPT. La gestion administrative représente quant à elle

¹⁰⁴ ADEME, Dépenses énergétiques des collectivités locales. État des lieux en 2017. Juin 2019.

une quotité non significative (14 bons de commande par an, un marché tous les quatre ans). Elle est mise en œuvre de manière mixte en régie et par un recours à des prestations externalisées en matière de maintenance, de modernisation, d'installations nouvelles ou de contrôles périodiques réglementaires. Ponctuellement, l'éclairage public peut également faire l'objet d'un lot dans le cadre d'un marché d'aménagement urbain ou de voirie.

Tableau n° 12 : Dépenses de personnel internes liées à l'éclairage public

En euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Référent lumière (10 % d'un agent)	3 949	4 445	4 114	3 814	4 383	4 477
Équipe d'électriciens (2 agents pour une quotité évaluée à 2%)	1 418	1 454	1 532	1 594	1 614	1 647
Gestion administrative	Non significatif					
TOTAL des dépenses de la commune	5 367	5 899	5 646	5 408	5 997	6 125

Source : CRC, d'après les données paye et réponses de la commune pour les quotités de travail, hors coûts indirects. Montants incluant les cotisations sociales.

En outre, au cours de la période, la commune s'est appuyée sur des prestations d'études externes, pour un total de 28 963 €.

8.1.2- La stratégie communale et les conditions de mise en œuvre

Dès 2013, la commune a engagé des réflexions sur la performance du réseau d'éclairage public, considéré comme porteur d'un potentiel d'économies et a réalisé un inventaire et un diagnostic du patrimoine afin d'en améliorer la gestion.

Sans être formalisée, la stratégie s'est peu à peu élaborée jusqu'en 2016 et apparaît aujourd'hui claire quant à ses grandes orientations. Celles-ci consistent d'une part à engager des investissements en mesure de faire baisser la consommation énergétique notamment par une conversion progressive du parc au profit de diodes électroluminescentes (DEL), et d'autre part à moduler l'intensité lumineuse en fonction des heures de la nuit.

Les motivations de la commune sont essentiellement financières, mais rejoignent également les enjeux environnementaux, qu'il s'agisse de la pollution lumineuse ou de la réduction de la consommation d'énergie.

Elle n'a toutefois pas opté pour l'éclairage différencié en fonction de la présence d'utilisateurs (par la pose de détecteurs) qui selon elle représente un investissement plus lourd et de nombreux inconvénients liés au délai d'allumage.

Elle s'est enfin refusée jusqu'ici à l'extinction partielle de l'éclairage la nuit¹⁰⁵, au vu des considérations de sécurité routière.

En avril 2018, la commune a envisagé d'externaliser la gestion de l'éclairage public avec l'objectif d'investir dans la durée en contrepartie d'économies de fonctionnement. Cette démarche ne s'est pas concrétisée, mais le diagnostic a été complété mi-2019 par une analyse prospective identifiant différents scénarios d'investissement assortis d'une projection des économies potentielles associées.

La commune identifie toujours le marché de performance énergétique comme le levier pertinent, compte tenu des engagements contractuels qu'il permet et de l'expertise d'un prestataire. Sa mise en œuvre est toutefois suspendue à la capacité d'investissement communale, principal obstacle identifié.

¹⁰⁵ A l'échelle nationale, 40 % des communes appliquent une extinction nocturne de l'éclairage. Source : ADEME, IN NUMERI, 2019. Dépenses énergétiques des collectivités locales. Page 63.

Seul un cofinancement par le syndicat intercommunal d'énergie et de e-communication de l'Ain est anticipé à hauteur de 14 % de la dépense réelle hors taxes. Par ailleurs, diverses solutions d'avance de fonds remboursables ont été envisagées (cf. infra).

Enfin, la stratégie ne s'inscrit pour l'heure dans aucun cadre contractuel type Agenda 21, même si la commune fait état d'une intention en ce sens, ni plan climat-air-énergie territorial (PCAET) intercommunal.

8.1.3- La relation aux lotissements privés

Historiquement, la commune prend en charge les consommations des lotissements privés et intervient en tant que conseil des riverains sur la qualité et les performances techniques des équipements.

Elle envisage une évolution permettant une refacturation par la commune aux propriétaires des dépenses d'énergie et des dépenses de maintenance et de modernisation.

8.2- L'équipement d'éclairage public de la commune

8.2.1- Le périmètre de l'éclairage public en 2019

D'après les données de la commune, le réseau de la commune s'établit comme suit.

Tableau n° 13 : Périmètre de l'éclairage public au 1^{er} janvier 2019

Données au 1er janvier 2019	Kilométrage éclairé	Nombre de points lumineux	Points lumineux par km éclairé		Km de voie éclairée pour 1 000 habitants	
			Commune	Moyenne nationale	Commune	Moyenne nationale
Voirie communale (urbaine et à caractère de chemin)	66	3 087	39,8	34	5,4	4,1
Voirie départementale en agglomération	4,7					
Total piste cyclable exclusive*	2,7					
Total cheminement/sentier piéton exclusif*	4,1					
Places et squares	5,5 hectares	-	-	-	-	-

* : une partie des voies cyclable et piétonne bénéficient indirectement d'un éclairage partagé avec la voirie routière, dont le détail n'est pas présenté ici.

Source :

Pour les données communales : inventaire et données de la commune.

Pour les moyennes nationales : ADEME, IN NUMERI, 2019. Dépenses énergétiques des collectivités. Champ : communes et EPCI pour les kilomètres de voie éclairée (en l'absence de compétence de la CCPA), communes seules pour le nombre de points lumineux par kilomètre éclairé. Communes de 10 000 à 50 000 habitants.

Nota : le caractère déclaratif de certaines données, l'hétérogénéité des situations d'une collectivité à l'autre et les différences de périmètre doivent conduire le lecteur à interpréter ces indicateurs avec prudence.

À titre de comparaison, 2 941 points lumineux étaient recensés en novembre 2013, soit une hausse de 5 % en cinq ans, tandis que dans le même temps la population est plutôt en baisse (- 2,3 % entre 2013 et 2017). La commune attribue cette hausse aux autorisations d'urbanisme donc à l'extension du réseau, indépendamment de la population.

Le nombre de points lumineux par habitant est en 2019 de 0,21, contre une moyenne de 0,14 pour les villes de 10 à 50 000 habitants au niveau national¹⁰⁶, ce qui situe la commune à un

¹⁰⁶ ADEME, IN NUMERI, 2019. Dépenses énergétiques des collectivités locales. Page 61. Le chiffre correspond à la somme des équipements des communes et des EPCI, compte tenu de l'absence de compétence de la CCPA s'agissant du territoire de la commune d'Ambérieu-en-Bugey.

niveau d'équipement plutôt élevé. Cette situation peut s'expliquer en partie par des facteurs endogènes, principalement la densité supérieure à la moyenne de points lumineux par kilomètre de voie éclairée, par ailleurs en diminution pour l'ensemble des communes de même strate¹⁰⁷. Elle s'explique également en partie par des facteurs exogènes liés à l'étalement géographique de la commune, illustré par le kilométrage de voie éclairée pour 1 000 habitants (5 km pour 1 000 habitants contre 4,1km en moyenne nationale).

8.2.2- L'infrastructure du réseau d'alimentation

La majorité des points lumineux sont alimentés par un réseau souterrain, tandis que 31 % le sont par voie aérienne ou en façade. La commune s'efforce d'enfouir progressivement les réseaux d'alimentation, en fonction des moyens financiers dont elle dispose, en priorité dans les nouveaux aménagements et sur les sites présentant une certaine valeur patrimoniale.

Tableau n° 14 : Répartition des points lumineux par type de réseau d'alimentation

Type de réseau	Nombre de points lumineux	% points lumineux
Souterrain	2 134	69%
Aérien	873	28%
Façade	80	3%
Total général	3 087	100%

Source : CRC d'après les données de la commune.

8.2.3- Les sources lumineuses

L'interdiction de mise sur le marché des lampes à vapeur de mercure, à compter de 2015, par la directive européenne 2009/120/CE rend désormais résiduelle leur présence. La commune est ainsi plus avancée que la moyenne nationale, où elles représentent encore 8 % des points lumineux, contre seulement 2,2 % à Ambérieu-en-Bugey.

Deux technologies principales représentent plus de 85 % du réseau : les lampes au sodium haute pression (SHP - 71 %) et les diodes électroluminescentes (DEL - 14 %). Par rapport à l'ensemble des communes de 10 000 à 50 000 habitants, la proportion de lampes SHP est plus élevée, et celle des DEL correspond au niveau observé nationalement en 2017¹⁰⁸.

La commune veille au respect de l'exigence réglementaire issue de l'arrêté du 27 décembre 2018 pour ce qui concerne la température de couleur des DEL limitée à 3 000 °K (i.e. lumière « chaude »), mais ne dispose pas d'éléments permettant d'apprécier l'écart par rapport aux autres exigences introduites par le texte. Elle est désormais appelée à y veiller dans son ensemble, à la fois s'agissant des nouvelles installations et de la mise en conformité des installations existantes dans les conditions réglementaires.

8.2.4- La gestion des déchets

La plupart des équipements liés à l'éclairage public relèvent des « *Équipements électriques et électroniques* » (article R. 543-172 du code de l'environnement), soumis à ce titre, pour les déchets qui en sont issus, à un taux national de collecte annuelle minimal de 65 % depuis 2019¹⁰⁹ (45 % auparavant).

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Ibid. Page 62.

¹⁰⁹ Article R. 543-172-2 du code de l'environnement. Taux exprimé en poids à partir des équipements mis sur le marché au cours des trois années précédentes.

En 2018, ce taux national est de 44,8 %, ce qui souligne l'enjeu de la gestion de ces déchets.

Pour le cas particulier des lampes, des limites importantes existent quant aux solutions de traitement des diodes électroluminescentes, pour l'heure inabouties, bien que leur durée de vie plus longue soit à l'origine d'une baisse des quantités mises sur le marché¹¹⁰.

Dans le cadre de l'entretien et de la maintenance du réseau d'éclairage public, la commune a veillé à exiger une attestation de prise en charge de ces matériels. Toutefois, ces attestations se limitent à faire état d'une prise en charge d'un certain poids, sans permettre de l'identifier comme provenant des installations de la commune ou de le rapporter à l'ensemble des déchets produits, bien que cet indicateur fasse l'objet d'un engagement contractuel.

De plus, aucune donnée ne permet de connaître les modalités et conditions de traitement, alors qu'une « attestation de tri, traitement et valorisation » devait contractuellement être fournie. Enfin, aucune indication propre aux déchets dangereux ni aux autres types de déchets ne permet d'en contrôler la gestion.

Bien qu'elle ait eu le souci d'afficher la prise en compte des critères environnementaux pour juger de la valeur de l'offre du titulaire du marché, la commune ne dispose pas de l'ensemble des données pour s'assurer du respect des engagements ni d'un état précis du traitement des déchets produits. Sans occulter les difficultés et les limites intrinsèques des circuits de collecte et de traitement existants, la commune est invitée à renforcer ses exigences relatives au suivi du traitement des déchets produits.

8.3- L'éclairage et la qualité de service

8.3.1- Le pilotage et la durée de l'éclairage

Le réseau est piloté par horloges astronomiques depuis une dizaine d'années et certains postes d'éclairage public sont dotés de régulateurs-réducteurs de tension depuis la même époque. En outre, tous les luminaires DEL mis en place sont équipés d'un « driver » permettant à la commune d'abaisser la puissance de 50 % autour de la plage horaire 23 h/5 h. Seule cette technologie permet d'envisager une telle modulation.

Dans ces conditions, la durée d'éclairage est de 4 103 heures en 2019, contre une moyenne de 2 818 heures par an en 2017 au niveau national pour l'ensemble des communes et 3 012 heures pour les communes de la strate de 10 000 à 50 000 habitants, et ne marque pas de baisse, à la différence de la tendance nationale (- 15 % entre 2012 et 2017¹¹¹).

Cette durée élevée s'explique à la fois par la situation géographique de la commune en zone où les nuits sont les plus longues¹¹² et surtout par les choix d'extinction nocturne¹¹³ de la collectivité.

8.3.2- Le suivi de l'état du réseau et de la qualité de service

L'identification des dysfonctionnements est opérée par la commune, soit par les agents eux-mêmes, soit après signalement par un usager et se double d'une tournée annuelle de l'entreprise de maintenance. Le recensement des dysfonctionnements et des interventions

¹¹⁰ Source : ADEME, Erwann FANGEAT. Groupement Deloitte Développement Durable, Alice DEPROUW (In Extenso Innovation Croissance), Marion JOVER (IEIC), Mathilde BORIE (IEIC). 2019. Rapport Annuel du registre des déchets d'équipements électriques et électroniques – données 2018. Page 22 et suivantes.

¹¹¹ ADEME, IN NUMERI, 2019. Dépenses énergétiques des collectivités locales.

¹¹²Référence : ministère de la transition écologique et solidaire.

¹¹³ Des valeurs disponibles identifient à 1 300 heures la baisse de la durée d'éclairage permise par une extinction de 7 h 30 par nuit.

s'appuie sur un progiciel de gestion de maintenance assistée par ordinateur (GMAO) dont sont issus des tableaux adressés à la commune.

Dans le cadre du marché actuel, entre février 2019 et avril 2020, la commune évalue à 538 le nombre de points lumineux concernés d'une manière ou d'une autre par un dysfonctionnement (hors remplacement systématique tous les trois ans), soit 17,5 % du réseau, dont une grande part nécessite des interventions mineures. Toutefois, faute d'une identification détaillée, elle n'est pas en mesure de connaître précisément l'état de fonctionnement du réseau.

De même, en matière de suivi des interventions, la commune fait état de limites quant aux données disponibles, en raison de retards de saisie et d'imprécisions, ce qui ne lui permet pas de disposer d'indicateurs précis, bien qu'ils fassent l'objet d'un engagement contractuel et qu'ils permettent de rendre compte de la qualité de service.

En outre, alors que le marché prévoit la production de « bilans de la vie des installations » destinés justement à analyser structurellement l'état du réseau et d'orienter en conséquence la politique d'investissement et d'entretien, la commune n'en dispose pas.

Elle est donc invitée à veiller au respect des engagements contractuels relatifs à qualité du service de maintenance et à renforcer son propre contrôle des conditions des prestations de maintenance.

8.4- Les incidences budgétaires

8.4.1- Les dépenses d'électricité liées à l'éclairage public

La commune dispose, de la part de son fournisseur d'électricité, des données brutes relative à la consommation pour chaque point de livraison, parmi lesquels elle peut identifier ceux qui concernent l'éclairage public. Toutefois, leur format est difficilement exploitable de manière automatique et la commune n'en réalise pas de traitement ou d'agrégation permettant de suivre, de contrôler et d'analyser les évolutions de la consommation.

Ainsi, les données produites par la commune révèlent des écarts (de l'ordre de 5 000 € par an) avec le compte administratif ou avec d'autres données produites en gestion (de l'ordre de 2 000 €), ce que la commune explique en partie par un traitement dissocié entre le service finances d'une part et le service technique de l'autre. Au-delà, elle n'explique pas plus l'écart avec les données estimées par l'étude qu'elle a diligentée en 2019 (242 707 € en 2018).

Malgré l'ancienneté des premiers investissements pour la modernisation progressive du réseau (2016), la commune dispose donc de peu d'éléments tangibles pour connaître l'évolution des coûts et de la performance des équipements, alors même qu'elle envisage désormais des investissements majeurs en la matière. Le suivi qu'elle réalise demeure fragile.

Elle est donc invitée, indépendamment du recours à une expertise externe, à réaliser sa propre analyse technique et financière en continu afin de suivre l'évolution du service d'éclairage public et de valider les propositions qui lui sont soumises. Elle doit veiller à disposer des données sous un format correspondant à ce besoin, ce dont elle indique avoir tenu compte pour le prochain marché de fourniture d'électricité.

En outre, la commune a procédé aux rattachements comptables aux exercices tardivement, principalement depuis 2018 ce qui nuit à la fiabilité des comptes. Elle est invitée à se doter d'une procédure systématique et constante en la matière.

Tableau n° 15 : Dépenses d'électricité liées à l'éclairage public

Montants en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Moyenne	Var. annuelle moyenne
Nombre de points lumineux (estimation au 1 ^{er} janvier N)	2 941	2 996	3 019	3 072	3 080	3087*	-	0,83 %
Dépenses d'électricité (compte administratif)	634	716	710	746	754	781	724	4,3 %
Dépenses d'électricité liées à l'éclairage public (données commune)				1981	200	202	200	1,04 %
Consommation en MWh (données commune)				1 433	1 415	1 352	1 400	-2,87%
Prix (€/MWh)				138	141	149	143	4,02 %
Dépenses d'électricité éclairage public par point lumineux (en €)				64	65	65	65	0,80 %
Prix moyen national (€/MWh) ensemble hors ménages**	99,8	103,0	95,7	97,5	98,6		98,9	-0,3%
Dont tranche de consommation de 500 à 2000 MWh/an	96,3	99,1	93,2	95,9	93,1		95,5	-0,8%

Source : CRC, d'après les données du compte administratif de la commune et données de gestion de la commune à partir des synthèses produites par le fournisseur d'énergie.

* Source : étude diligentée en 2019. Les valeurs des autres années ont été reconstituées à partir du suivi des investissements annuels. Calcul CRC.

** : Source : ministère de la transition écologique et solidaire, données sur le prix de l'électricité en France et dans l'Union européenne en 2018 (dernières données disponibles). SDES, enquête transparence des prix du gaz et de l'électricité. Champ : Entreprises (le prix de l'électricité pour les collectivités territoriales se rapporte à la catégorie « entreprises »), consommations annuelles inférieures à 150 000 MWh/an.

Sous réserve de la fiabilité des données de la commune, le coût des consommations électriques liées à l'éclairage public représente en moyenne sur la période récente près de 200 000 € par an, soit 13,8 € par habitant. Comparé au niveau moyen de l'ensemble des communes, en 2017 (9,7 € par habitant¹¹⁴), le coût est supérieur notamment du fait de la densité du réseau et surtout de la durée d'éclairage plus faible en moyenne nationale compte tenu des pratiques d'extinction nocturne (cf. supra).

Pour sa part, le prix de l'électricité de la commune est en hausse moyenne de 4 % par an entre 2017 et 2019, ce qui diffère de la tendance nationale de l'ensemble du marché (- 0,3 % par an entre 2014 et 2018) et des prix moyens (inférieurs de 30 %) pour l'ensemble hors ménages¹¹⁵. Le prix apparaît en revanche plus faible que certaines données spécifiques à l'éclairage public¹¹⁶ (150 €/MWh en 2017, en hausse de 6,5 % par an depuis 2012).

Conformément à la loi¹¹⁷, les tarifs réglementés de vente d'électricité pour les puissances souscrites supérieures à 36 kVA (tarifs « jaune » et « vert ») ont été supprimés au 1^{er} janvier 2016. En-deçà, le « tarif bleu » a continué jusqu'alors à s'appliquer, représentant près des trois quarts de la consommation de la commune. À l'occasion de la fin des tarifs réglementés de vente pour les puissances inférieures à 36 kVA au 1^{er} janvier 2021¹¹⁸, la commune pourrait donc chercher à optimiser ses coûts d'électricité du fait du passage à une offre de marché.

¹¹⁴ ADEME, IN NUMERI, 2019. Dépenses énergétiques des collectivités locales. Page 59. Le chiffre correspond à la somme des dépenses des communes et des EPCI, compte tenu de l'absence de compétence de la CCPA s'agissant du territoire de la commune d'Ambérieu-en-Bugey.

¹¹⁵ Ministère de la transition écologique et solidaire, données sur le prix de l'électricité en France et dans l'Union européenne en 2018 (dernières données disponibles). Source : SDES, enquête transparence des prix du gaz et de l'électricité. Champ : Entreprises (ensemble hors ménages, dont collectivités territoriales).

¹¹⁶ ADEME, IN NUMERI, 2019. Dépenses énergétiques des collectivités locales. Page 60. Données pour les communes de 10 000 à 49 000 habitants.

¹¹⁷ Article L. 337-9 du code de l'énergie et article 25 de la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation.

¹¹⁸ Dans le cadre de la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, les catégories de consommateurs éligibles aux tarifs réglementés de vente d'électricité sont restreintes, de sorte que la commune d'Ambérieu-en-Bugey sera concernée par un passage à une offre de marché à compter du 1^{er} janvier 2021.

8.4.2- L'entretien et la maintenance du réseau

Le coût d'entretien et de maintenance du réseau est variable d'une année sur l'autre, dépendant de la nature des opérations. Il représente en moyenne près de 170 000 € par an, auxquels s'ajoutent près de 9 000 € liés à des sinistres et vandalismes.

Tableau n° 16 : Coût d'entretien et maintenance du réseau d'éclairage public

Montants en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Moyenne
Nombre de points lumineux (estimation 01/01/N)	2 941	2 996	3 019	3 072	3 080	3 087	3 051
Coût d'entretien et de maintenance			213 322	128 478	165 483		169 094
Coût par point lumineux			71	42	54		55

Source : calcul CRC d'après les données de la commune pour le seul éclairage public.

Conformément à la nomenclature comptable et budgétaire M14, les données du compte administratif englobent d'autres types d'éclairage et ne sont donc pas suffisantes pour suivre précisément les dépenses liées à l'éclairage public. Toutefois, même en englobant l'ensemble de ces dépenses, des écarts de l'ordre de 2 000 € par an subsistent entre les données de gestion et les données financières produites, ce qui reste pour l'heure inexpliqué.

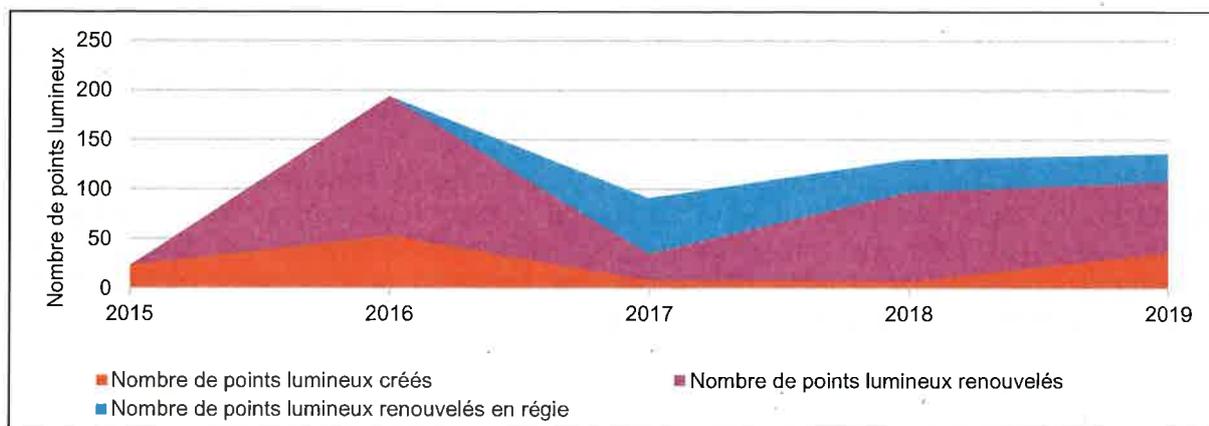
La commune est donc invitée à fiabiliser les imputations des dépenses en adoptant une méthodologie commune au service financier et au service technique.

8.4.3- L'investissement de modernisation du réseau

8.4.3.1- Le rythme et le coût des investissements

L'investissement de la commune en matière d'éclairage public se répartit entre les créations de nouveaux points lumineux et, depuis 2016, la modernisation du parc existant. Toutes deux s'effectuent pour une technologie DEL. La modernisation du réseau s'effectue selon un rythme variable en fonction des capacités financières de la commune, autour d'une moyenne de 3,8 % par an, soit une durée théorique de renouvellement complet de 26 années.

Graphique n° 5 : Rythme de création et renouvellement du réseau d'éclairage public



Source : données de la commune.

Tableau n° 17 : Investissement au titre de l'éclairage public

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014-2019
Prestataires	Nombre de points lumineux créés	N.D.	23	53	8	7	36	127
	Nombre de points lumineux renouvelés			141	27	90	72	330
Régie	Nombre de points lumineux renouvelés			0	56	33	28	117
Nombre de points lumineux renouvelés				141	83	123	100	447
Taux de renouvellement (base 2013 : 2 941)				4,8%	2,8%	4,2%	3,4%	3,8%
Points lumineux créés et renouvelés		N.D.	23	194	91	130	136	574
Dépenses d'investissement totales (compte administratif – fonction 814) – en k€		318	118	159	110	291	265	210
Dépenses d'investissement pour l'éclairage public seul (données de gestion de la commune) - en k€				95	128*	281		168
Coût par point lumineux - en €				491	1 407	2 161		1 353

Source : compte administratif (nomenclature fonctionnelle 814) et données de gestion de la commune.

* Valeur incohérente (supérieure à l'ensemble des dépenses d'investissement y compris la signalisation lumineuse terrestre, l'éclairage sportif, les installations festives et les bornes foraines).

Les dépenses d'investissement consacrées à l'équipement ou à la modernisation du réseau d'éclairage public sont, là encore, suivies de manière imparfaite. Outre les effets de périmètre liés à la nomenclature réglementaire budgétaire et comptable, certains écarts ne sont pas expliqués, malgré les montants importants (43 000 € en 2018 et 10 000 € en 2019). Enfin, les données ne coïncident pas avec les valeurs reprises par l'étude prospective diligentée par la commune en 2019 (234 068 € en 2018).

Les dépenses d'investissement en faveur de l'éclairage public concernent jusqu'en 2015 inclus uniquement la création de nouveaux points lumineux. À partir de 2016, elles visent également la modernisation du réseau, se traduisant par un passage à une technologie DEL, pour un coût total de l'ordre de 170 000 € par an. Au prorata du nombre de points lumineux convertis à la technologie DEL, les seuls investissements « de modernisation » seraient ainsi, d'après les calculs de la chambre, de l'ordre de 140 000 € par an.

Au cours de la période, 447 points lumineux ont ainsi été modernisés. Bien qu'elle n'en ait pas fait de bilan complet, la commune dispose toutefois d'éléments d'analyse à travers trois opérations d'investissement dont il ressort une économie sur la consommation électrique de l'ordre de 35 % à 47 % et sur le coût d'électricité de l'ordre de 21 % à 36 %¹¹⁹.

Toutefois, compte tenu de la fragilité des données, la commune est invitée à consolider le suivi des dépenses d'investissement liées à l'éclairage public. À défaut, et en l'absence de programmation pluriannuelle, la pertinence des dépenses engagées en faveur de la performance du réseau ne peut être déterminée avec précision, ce qui fragilise l'ensemble de la démarche menée et les projections pour l'avenir.

8.4.3.2- Les caractéristiques et les prescriptions techniques des nouvelles installations

Sur 447 points lumineux créés ou renouvelés au cours de la période 2015-2019, 408 ont pu être identifiés précisément selon leurs caractéristiques techniques. S'ils concernent tous une technologie DEL, les caractéristiques précises ne s'inscrivent pas dans une stratégie explicite

¹¹⁹ L'écart entre les quantités et les coûts est essentiellement lié au coût fixe lié à l'abonnement.

et n'ont pas fait l'objet d'études comparatives entre différentes options, la commune indiquant uniquement dans sa commande les types d'installations qu'elle souhaite, en référence au bordereau des prix unitaires, en s'appuyant sur le conseil de son prestataire.

Par ailleurs, s'agissant de la performance des installations, des prescriptions techniques en termes d'efficacité lumineuse ont été formulées dans le cadre du marché public, mais elles n'abordent pas les DEL, car elles se concentrent sur les travaux de maintenance et d'entretien. Aucune ne définit non plus le rendement lumineux à obtenir.

Tableau n° 18 : Nombre de points lumineux selon l'efficacité lumineuse

Efficacité lumineuse par tranche (lumen/watt)	Créations	Renouvellements	Pourcentage
141-150	6	77	20%
127		121	30%
109-121	64	38	25%
83-104	29	73	25%

Source : données de la commune, calculs CRC.

Tableau n° 19 : Nombre de points lumineux selon le rendement

Rendement par tranche (LOR)	Créations	Renouvellements	Pourcentage
94%		121	30%
90-91%	64	17	20%
89%	21	77	24%
68-88%	14	94	26%

Source : données de la commune, calculs CRC.

La commune est encouragée à définir plus précisément ses exigences en matière de performance des installations, en intégrant notamment les enjeux environnementaux qui s'y attachent.

S'agissant du flux lumineux¹²⁰, il ne se rapporte pas tant à la performance du réseau qu'au niveau de service souhaité et relève donc du choix de la commune selon les sites et besoins d'éclairage.

Tableau n° 20 : Nombre de points lumineux selon le flux lumineux utile

Flux utile par tranche (lumen)	Créations	Renouvellements	Pourcentage
9900-11180	6	97	25%
4062-4576	15	121	33%
3807-3913	78	18	23%
3010-3536		56	13%
1980		17	4%

Source : données de la commune, calculs CRC.

8.5- Les hypothèses de rationalisation et d'économie

8.5.1- L'extinction partielle de l'éclairage

L'éclairage public est une mesure de police administrative générale qui s'inscrit dans le cadre de la poursuite d'un objectif de « *sûreté et [de] commodité du passage dans les rues, quais,*

¹²⁰ Le flux lumineux se mesure en lumens. Le flux utile est égal à la somme du flux lumineux direct et du flux lumineux indirect reçu sur la surface de référence après réflexion sur les parois.

places et voies publiques » (article L. 2212-2 du CGCT). Dans ces conditions, il n'existe aucune obligation générale d'éclairage public, les décisions correspondantes devant, au même titre que d'autres mesures envisageables à cet effet, être proportionnées au cas par cas à l'objectif poursuivi.

Il appartient donc à la commune de définir, par arrêté municipal, les mesures nécessaires et proportionnées à l'atteinte de cet objectif au vu des circonstances locales, par exemple pour signaler les dangers particuliers qui excèdent ceux auxquels doivent normalement s'attendre les usagers¹²¹. Le juge peut alors examiner si l'absence ou l'insuffisance d'éclairage public est constitutive d'une carence à l'origine d'un dommage susceptible d'engager la responsabilité administrative de la commune¹²².

Aussi, l'analyse conduite dans l'étude diligentée en 2019 concluant à l'illégalité d'une mesure d'extinction nocturne ne paraît pas confirmée par la réglementation ou la jurisprudence. Il appartient en effet à la commune de « *rechercher un juste équilibre entre les objectifs d'économie d'énergie et de sécurité afin de déterminer les secteurs de la commune prioritaires en matière d'éclairage public au regard des circonstances locales* »¹²³. Ces secteurs peuvent par exemple être des lieux accidentogènes, des passages délicats ou des carrefours complexes. Ils dépendent également des autres dispositifs de sécurité routière existants et de la qualité du réseau.

Techniquement, cette mesure peut être mise en place notamment lorsque le parc d'éclairage public est piloté par horloges astronomiques, ce qui est effectivement le cas ici.

Dans ces conditions, avec une extinction classiquement opérée sur la tranche 23 h-6 h, soit 7 heures par nuit, le potentiel, estimé par hypothèse à 75 % des points lumineux¹²⁴ (hors exigences spécifiques d'ordre public) représenterait un gain de 2 555 heures d'éclairage, soit 62 % de la durée actuelle, et une économie financière de 36 % pour un investissement supplémentaire nul. Au terme de 22 ans, l'économie s'élèverait à 3,57 M€, en appliquant la méthodologie et les valeurs retenues par la commune dans l'étude diligentée en 2019.

8.5.2- L'amélioration de la performance énergétique du réseau

8.5.2.1- L'équilibre économique des opérations envisagées en 2019

8.5.2.1.1- Le programme envisagé

L'étude réalisée en 2019 vise à proposer des scénarios prospectifs d'investissement destinés à assurer ensuite des économies d'énergie et de maintenance. Seul le niveau 2, analysé ici, concerne spécifiquement la performance énergétique du réseau à l'exclusion des autres objectifs qualitatifs.

Le plan d'investissement proposé porte sur 78 % du réseau, dont 10 % sur des luminaires « vétustes », 40 % sur des luminaires « état moyen » et 50 % sur des luminaires en bon état technique mais peu performants sur le plan énergétique. Dans les trois situations, les coûts unitaires sont identiques mais varient en fonction du type de voie.

¹²¹ CE, 14 octobre 1977, Commune de Catus, n° 01404

¹²² CE, 26 octobre 1977, n° 95752 ; CE, 27 septembre 1999, n° 179808, Cour administrative d'appel de Bordeaux, 13 octobre 2020, n° 18BX02705.

¹²³ Question écrite Sénat n° 14883, publiée au JO le 1^{er} octobre 2015

¹²⁴ Dans le cadre d'une étude produite par la commune en 2019, les voies dites « primaires » représentent 23 % du réseau. Il s'agit, selon la norme européenne d'éclairage public EN 13201 des voies importantes dont la complexité est la plus élevée. Il peut donc être considéré, à titre d'hypothèse, qu'il s'agirait au maximum de celles qui ne pourraient faire l'objet d'une extinction, compte tenu des motifs d'ordre public.

Selon ce schéma, l'investissement total s'élève à 3,545 M€, soit un niveau près de deux fois supérieur au rythme actuel (cf. supra), étalé sur 11 ans. Il consiste en la conversion de l'ensemble du réseau en DEL, conjuguée ou non à un abaissement de l'éclairage de 50 % entre 23 et 6 h chaque nuit. Seule cette dernière option fait l'objet d'une projection financière sur la durée du programme.

8.5.2.1.2- Les sources d'économie sur la consommation d'électricité

D'après l'étude diligentée par la commune, le passage de l'ensemble du réseau à une technologie DEL et un abaissement de l'éclairage de 50 % entre 23 h et 6 h aboutirait à une baisse de 71 % des coûts d'énergie du fait d'une baisse de la puissance d'abonnement (moindre puissance des DEL du fait d'un meilleur rendement) et du volume consommé.

Or les 78 % du réseau à renouveler portent essentiellement sur les 71 % de luminaires équipés de lampes à sodium haute pression (cf. supra), par rapport auxquelles les DEL ne paraissent pas dégager d'économies aussi importantes. D'autres exemples montrent une économie de l'ordre de 40 %¹²⁵ voire de 50 %, et la commune elle-même fait état d'un constat au maximum de 36 % à l'issue des opérations déjà menées. Certaines sources évoquent des perspectives jusqu'à 70 % d'économies¹²⁶ mais sans préciser la technologie de référence. D'autres indiquent « *diviser par 4 ou 5 les factures d'électricité* »¹²⁷, mais avec peu de précision quant à la technologie prise en référence, alors qu'il existe déjà un écart important entre les lampes à vapeur de mercure et les lampes à sodium haute pression.

Par ailleurs, l'étude identifie également, mais sans les justifier :

- une économie liée à l'abaissement de l'éclairage estimée à 3 % au fur et à mesure de la conversion du réseau en DEL, or ce chiffrage n'est pas cohérent avec l'hypothèse étudiée qui suppose déjà en elle-même un abaissement de l'éclairage ;
- une économie liée à la négociation du profil d'abonnement estimée à deux fois 5 %, la 8^{ème} et la 12^{ème} année, sans autre détail ;
- une économie liée à la négociation des tarifs bleus, estimée à 10 % mais non prise en compte dans la projection fournie.

En outre, les économies sur les charges d'électricité sont appréciées à partir des coûts actualisés à 6 % par an, contre une hausse constatée par la commune entre 2017 et 2019 de seulement 4 % par an (cf. supra).

Sur ces différentes questions, il n'a pas été possible de justifier des économies envisagées. Or les nombreuses incertitudes jettent un doute sérieux sur la prospective réalisée à l'initiative de la commune en 2019 et ne lui permettent donc pas de disposer en l'état d'un niveau d'information suffisant pour arrêter ses choix.

Même si l'option envisagée de recours à un contrat de performance énergétique permettrait, dans une certaine mesure, de fiabiliser en partie les objectifs en les assortissant de clauses contractuelles et financières incitatives, elle ne saurait suffire à confirmer la viabilité du programme d'investissement dans son ensemble. La commune doit donc au préalable consolider son analyse de l'équilibre économique des opérations envisagées.

¹²⁵ Association française de l'éclairage, retour d'expérience de la ville de Douai entre 2015 et 2018 : [http://www.afe-eclairage.fr/docs/2018/11/27/11-27-18-10-53-](http://www.afe-eclairage.fr/docs/2018/11/27/11-27-18-10-53-Comparatif_solutions_realiser_economies_eclairage_public_Fiche_AFE_2019.pdf)

[Comparatif_solutions_realiser_economies_eclairage_public_Fiche_AFE_2019.pdf](http://www.afe-eclairage.fr/docs/2018/11/27/11-27-18-10-53-Comparatif_solutions_realiser_economies_eclairage_public_Fiche_AFE_2019.pdf).

¹²⁶ <https://www.latribune.fr/opinions/tribunes/ce-que-nous-revele-la-reduction-de-l-eclairage-public-nocturne-566288.html>.

¹²⁷ <http://www.fnccr.asso.fr/article/quelle-place-pour-les-led-dans-leclairage-public/>.

8.5.2.1.3- Les sources d'économie sur l'entretien et la maintenance

S'agissant des dépenses d'entretien et de maintenance, les DEL offrent des durées de vie supérieures aux autres technologies. Sans être unanimes, des indications évoquent une durée de vie des lampes à sodium haute pression optimale entre 12 000¹²⁸ et 19 000 heures¹²⁹, contre 30 000¹³⁰, 36 000¹³¹ ou 40 000 heures pour les DEL¹³², ou des garanties fournisseurs de 7 ans (équivalentes à 30 000 heures)¹³³. D'autres données évoquent des coûts de maintenance à 12 € par an contre 30 € pour les autres technologies¹³⁴, suggérant au final une division au moins par deux des charges d'entretien et de maintenance.

Toutefois, les comparaisons sont complexes car la durée de vie dépend à la fois à l'état de fonctionnement, du flux lumineux, du rendement, et concerne également les équipements connexes (appareillage entre le réseau et la source et systèmes de commande¹³⁵, boîtier, etc.). Elle est par ailleurs liée aux facteurs externes tels que la météorologie, les surtensions, le vandalisme ou les dégâts accidentels. La durée de vie des équipements dépend donc d'un ensemble de paramètres indépendants de la technologie DEL en elle-même, cette dernière étant également soumise à l'obsolescence, impossible à évaluer en l'état.

Dans ces conditions, la perspective d'une économie de 10 % des coûts actuels ne peut être confirmée. Elle est par ailleurs incohérente avec la projection réalisée qui situe l'économie à 11 ans à 20 % des coûts actuels (768 398 €), sans autre explication. L'évaluation se fonde en outre sur des coûts actuels supérieurs au constat fait par la commune elle-même.

Dans ces conditions, la commune est invitée, à ce stade, à ne pas s'appuyer sur les sources d'économie liées à l'entretien et la maintenance pour évaluer l'opportunité des investissements, dans l'attente d'une analyse plus approfondie ou d'un retour d'expérience d'autres collectivités.

En outre, les observations récentes de la commune ne montrent pas d'évolution des dépenses d'entretien et de maintenance à l'inverse des investissements, ce qui confirme les limites à la prospective en la matière.

8.5.2.1.4- L'équilibre économique global et le retour sur investissement

Le programme d'investissement proposé de 3,545 M€ s'échelonne sur 11 ans à un rythme régulier de 322 291 € par an et aurait vocation à se substituer aux investissements actuels, actualisés au taux de 2,58 % par an.

Dans les conditions affichées par l'étude diligentée par la commune, le choix de passer l'ensemble du réseau en DEL et d'abaisser l'éclairage de 50 % entre 23 h et 6 h permettrait d'équilibrer le programme d'investissement au cours de la 16^{ème} année et aboutirait au bout de 22 ans¹³⁶ à une économie de 2,7 M€.

¹²⁸ <http://www.afe-eclairage.fr/docs/10101-ext.pdf>.

¹²⁹ <http://www.afe-eclairage.fr/docs/476-ext.pdf>.

¹³⁰ Source : Natura-sciences.com in <https://www.edf.fr/collectivites/le-mag/le-mag-collectivites/strategie-energetique-territoriale/eclairage-public-la-led-devient-un-atout-economique>

¹³¹ <http://www.afe-eclairage.fr/docs/10101-ext.pdf>

¹³² https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/l_eclairage_a_diodes_electroluminescentes_avis_ademe_maj_avril_2017.pdf

¹³³ Soit environ 30 000 heures d'après les durées moyennes d'éclairage annuelles.

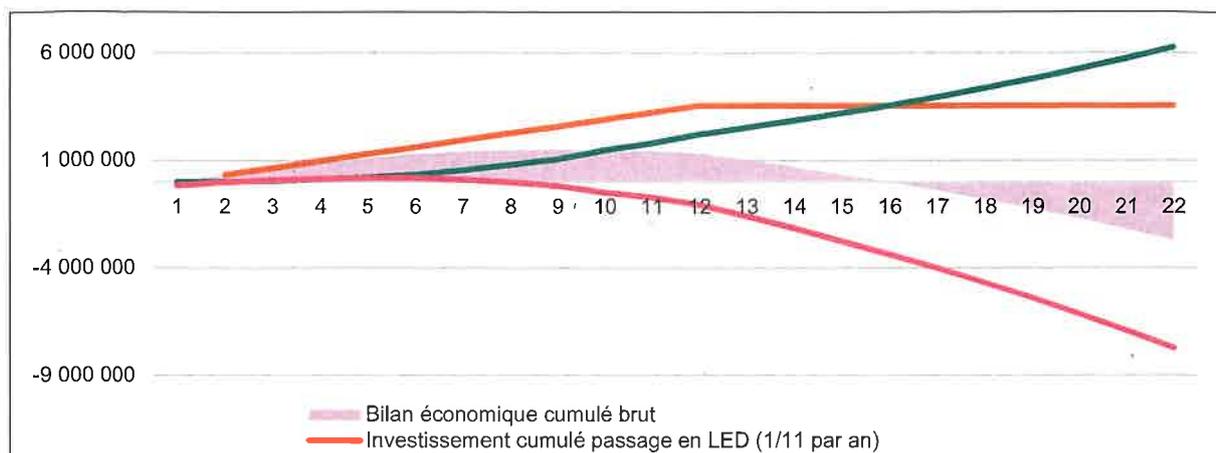
<http://www.fnccr.asso.fr/article/quelle-place-pour-les-led-dans-leclairage-public/>

¹³⁴ <http://www.fnccr.asso.fr/article/quelle-place-pour-les-led-dans-leclairage-public/>

¹³⁵ Les lampes à décharge sont alimentées par un ballast, un amorçeur et un condensateur et les DEL par un driver.

¹³⁶ Soit la durée correspondant au rythme de renouvellement actuel des équipements (26 ans à compter de 2016).

Graphique n° 6 : Équilibre économique du passage en DEL et abaissement de l'éclairage de 50 %



Source : calculs CRC d'après l'étude prospective diligentée par la commune, 2019

Compte tenu de l'absence de justification et de documentation de plusieurs facteurs d'économie (cf. supra), une hypothèse plus prudente consisterait à ne retenir que l'économie liée à une baisse de la consommation d'électricité à hauteur de 71 %. Dans ces conditions, le même programme d'investissement serait équilibré au cours de la 21^{ème} année et générerait, la 22^{ème} année, une économie de 638 151 €.

En revanche, à conditions identiques, le fait d'abaisser ou non l'éclairage de 50 % de 23 h à 6 h modifie peu l'équilibre économique de l'investissement. Sans cette mesure, l'équilibre économique serait seulement reporté d'un an.

Enfin, une hypothèse minimale consisterait à supposer une économie de seulement 49 % du fait de la conversion du réseau en DEL, déjà optimiste par rapport à d'autres expériences similaires et au bilan de la commune elle-même (cf. supra) combinée à une augmentation du prix de l'électricité de seulement 4 % par an (soit le taux constaté entre 2017 et 2019). Toutes choses égales par ailleurs, l'équilibre économique de l'opération ne serait pas atteint au bout de 22 ans et représenterait encore à cette échéance un coût net de 1,2 M€.

8.5.2.2- Les modalités de financement permettant d'anticiper la réalisation des investissements

Afin de tirer profit plus tôt de la conversion du réseau en DEL, l'étude diligentée par la commune propose deux modes de financement externe : un emprunt au taux de 1,15 % par an et une location avec option d'achat au taux de 1,55 % par an. Ces deux options permettraient de réaliser les travaux en deux ans et ainsi de générer, dès cette échéance, l'économie maximale attendue.

Dans la seconde option, l'étude conduit à un retour sur investissement à huit ans, ce qui en ferait de loin l'option la plus efficiente. Toutefois, elle s'appuie sur des leviers d'économie encore plus ambitieux que dans le cas d'un financement propre, mais pas plus documentés. La commune évoque pour sa part un retour d'investissement plutôt à dix ans.

En déclinant de la même manière les paramètres moins optimistes (actualisation des coûts d'électricité à 4 % par an et économie d'électricité à 49 % seulement), le retour sur investissement ne serait pas plus atteint à l'échéance de 22 années, et aboutirait à cette échéance à un coût net de 1,16 M€.

8.5.3- Synthèse des schémas d'économie d'électricité liée au réseau d'éclairage public

Quelles que soient les hypothèses retenues, l'extinction nocturne de 23 h à 6 h sur 75 % du réseau est la seule qui permet de dégager une économie dès la première année, en l'absence de tout investissement.

Le programme d'investissement envisagé par la commune sur le fondement d'une étude diligentée en 2019 pourrait, d'après elle, être rentable dès la 16^{ème} année, et même dès la 8^{ème} année en mobilisant un financement extérieur.

Toutefois, cette projection s'appuie sur nombre d'hypothèses très peu justifiées ou documentées, voire incohérentes entre elles. En retenant une hypothèse moins optimiste, le retour sur investissement ne serait pas atteint, même au bout de la 22^{ème} année, soit une échéance proche de la durée de vie des équipements. Un financement externe procurerait alors un avantage marginal.

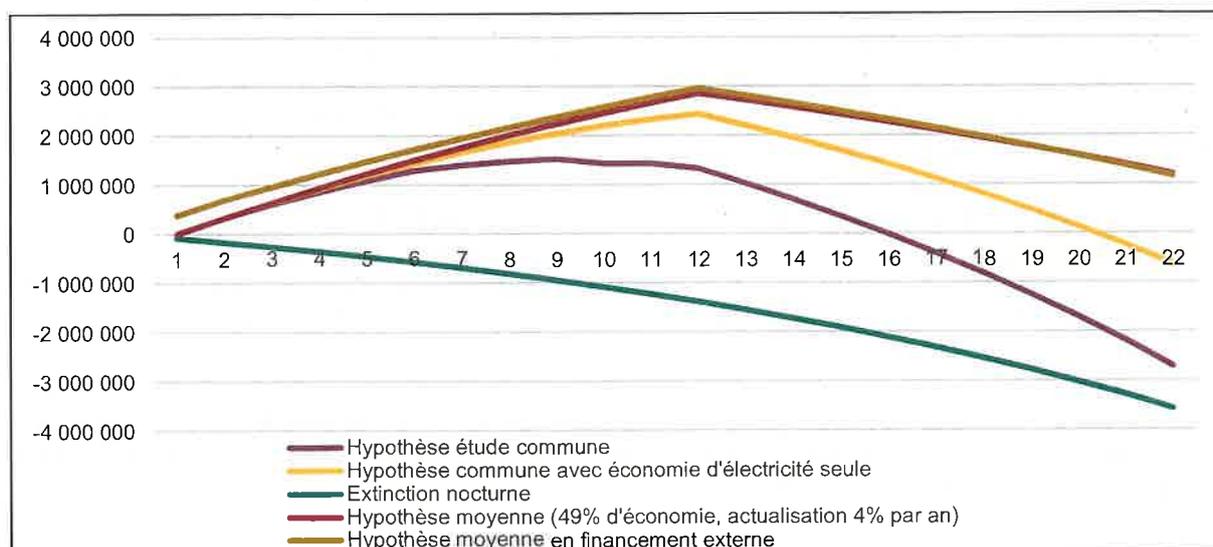
La prospective fournie par la commune sur le fondement d'une étude diligentée en 2019 n'est donc pas probante quant aux économies attendues des investissements envisagés et ne peut, en l'état, valablement lui permettre d'exercer un choix éclairé sur le long terme, l'évolution moins favorable qu'attendu pouvant largement inverser l'équilibre économique de l'opération.

En outre, compte tenu du cycle de renouvellement projeté, le risque d'obsolescence technique et de vétusté des équipements ne peut être mesuré, alors qu'il peut largement, à une échéance si lointaine, remettre en question la pertinence d'un tel programme.

La commune est donc invitée à affiner et à documenter les sources d'économies potentielles et à élargir les hypothèses envisagées, en s'appuyant par exemple sur les retours d'expériences similaires ou sur les réseaux de proximité (intercommunalité, syndicat).

En écho au précédent rapport ayant conclu au défaut de maîtrise de certaines opérations d'ampleur, la chambre recommande à la commune de se doter d'une méthode d'instruction et de conduite de projets complexes qui lui permette d'en valider au préalable la pertinence de manière suffisamment fiable, en développant sa propre expertise interne afin de confronter les éléments qui lui sont fournis par les tiers sur lesquels elle s'appuie, ou en examinant d'autres possibilités d'exercice de la compétence.

Graphique n° 7 : Équilibre économique brut comparatif



Source : calculs CRC, à partir des données de la commune.

9- **ANNEXES**9.1- **ANNEXE 1 : Formation de l'autofinancement brut**

Tableau n° 21 :

Montants en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. ann. Moy.	En % des produits de gestion**
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	6 562	7 025	7 179	7 474	8 027	8 079	4,2%	10,52%
Ressources d'exploitation	1 333	1 349	1 504	1 698	2 022	2 162	10,2%	5,75%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	3 246	2 902	2 603	2 549	2 539	2 759	-3,2%	-3,38%
Fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'État	3 179	3 442	3 573	3 066	3 149	3 149	-0,2%	-0,21%
Production immobilisée, travaux en régie	98	81	140	77	138	91	-1,4%	-0,05%
Produits de gestion	14 418	14 799	14 999	14 863	15 874	16 240	2,4%	12,63%
Charges à caractère général	3 359	3 191	3 473	3 618	3 943	4 296	5,0%	7,30%
Charges de personnel	7 215	7 185	7 332	7 551	7 727	8 108	2,4%	6,95%
Subventions de fonctionnement	731	757	746	718	759	777	1,2%	0,36%
Autres charges de gestion	1 538	1 688	1 756	1 213	1 151	1 281	-3,6%	-2,00%
Charges de gestion	12 842	12 821	13 308	13 101	13 580	14 461	2,4%	12,61%
Excédent brut de fonctionnement	1 576	1 977	1 691	1 763	2 295	1 779	2,4%	
en % des produits de gestion	10,9%	13,4%	11,3%	11,9%	14,5%	11,0%		
+/- Résultat financier	-622	-565	-512	-478	-441	-389	-9,0%	
+/- Autres produits et charges excep. réels	109	-1	22	29	51	154	7,1%	
CAF brute	1 063	1 410	1 201	1 314	1 905	1 544	7,7%	
en % des produits de gestion	7,4%	9,5%	8,0%	8,8%	12,0%	9,5%		
CAF brute hors produits rattachés par erreur en 2019*						1 291		
en % des produits de gestion*						7,9 %		

9.2- **ANNEXE 2 : Évolution des charges et produits d'exploitation du budget annexe de transport de personnes**

Tableau n° 22 :

Montants en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution 2014-2019	Var. ann. moyenne
Dépenses réelles d'exploitation (DRE)	586	684	7214	729	732	758	29%	5,27 %
Total dépenses exploitation	588	687	723	731	737	764	29 %	5,36 %
Vente de prestations de services	19	36	30	29	33	36	89 %	13,67 %
Versement transport	476	468	496	540	480	579	21 %	4,01 %
Subventions d'exploitation	28	108	190	183	161	206	630 %	48,85 %
dont subvention du budget principal	20	102	172	173	152	200	894 %	58,32 %
Recettes réelles exploitation (RRE)	523	614	716	751	688	823	57 %	9,49 %
Total produits exploitation	523	614	716	751	689	824	57 %	9,51 %
CAF brute (RRE - DRE)	- 63	- 70	- 4	22	- 44	65		
Excédent brut exploitation	- 63	- 69	- 5	22	- 57	64		
Résultat d'exploitation de l'exercice	- 65	- 74	- 8	19	- 48	60		

Le 24 FEV. 2021

CHAMBRE REGIONALE
DES COMPTES

25 FEV. 2021

ARRIVÉE

A 2 1 0 2 2 5

N/Réf : 02/23/2021-DF-ALM-255
Direction Générale des Services
Affaire suivie par Anne-Louise MOIROUD
Tél : 04 74 46 17 09
Mail : secretariat@mairie-amberieuenbugey.fr
V/Réf : D210191

Madame Marie-Christine DOKHELAR
Présidente de la Chambre Régionale des
Comptes Auvergne-Rhône-Alpes
124 Boulevard Vivier-Merle
CS 23624
69503 LYON CEDEX 3

Objet : Observations – Rapport définitif – Ville d’Ambérieu en Bugey
LRAR : 1A 186 137 0868 8

Madame la Présidente,

J’ai bien pris connaissance, en son temps, de votre courrier réceptionné le 29 janvier dernier. Suite à l’analyse du rapport définitif qui y était joint, quelques éléments ont particulièrement attiré mon attention et nécessitent, à mon sens, de préciser certains axes.

III – LA GOUVERNANCE

➤ 3.3.1 : Les délégations accordées au maire

La Chambre relève qu’une ligne de trésorerie a été mobilisée via décision du maire alors que la délégation donnée par le Conseil Municipal ne prévoyait pas cette possibilité. Si la commune constate cette erreur, il convient de souligner que cela ne s’est produit qu’à une occasion, et de préciser que la nouvelle délibération donnant délégation à Monsieur le Maire pour le mandat 2020 – 2026 prévoit cette possibilité. Ainsi, cette erreur ne se reproduira pas et reste ponctuelle.

➤ 3.3.2 Les délégations et la désignation des adjoints

La commune comprend l’appréciation de la Chambre concernant un manque de détail dans les arrêtés de délégations données aux adjoints. Cependant, à l’instar de la délibération concernant les délégations de Monsieur le Maire, les arrêtés pour la nouvelle mandature précisent davantage les délégations respectives de chacun.

➤ 3.5.1 : L’absence de formalisation générale des procédures

Il est vrai que peu de procédures sont formalisées en l’état au sein de la collectivité. Cependant, comme exposé lors du contrôle, le besoin de formalisation n’est pas prégnant au sein de la ville. En effet, l’absence de turn-over implique un historique de longue date, et une stabilité dans le savoir-faire interne. De fait, une telle formalisation n’est pas apparue prioritaire et pertinente,



puisque non usitée par les membres du personnel, bénéficiant déjà des connaissances et savoir-faire. Cependant, consciente de cet axe d'amélioration, la ville travaillera, à la mise en place de telles procédures pour les domaines les plus sensibles.

➤ 3.5.2 L'attribution des subventions

○ L'ensemble des conventions structurantes avec les associations de la ville, bénéficiant du versement d'un montant supérieur à 23 000€, sont en cours de renouvellement durant l'année 2021. Aussi, ces dernières sont intégralement retravaillées en vue d'intégrer des objectifs et critères d'évaluation permettant de garantir le suivi de l'utilisation des crédits municipaux de manière plus formalisée.

○ Prestations en nature versées aux associations non valorisées au CA : en effet, la valorisation en nature n'est pas reprise au CA. Cependant, il convient de relever que les associations bénéficient néanmoins de l'information, puisque chaque année, un courrier individuel est adressé à chaque président, reprenant l'ensemble de ces éléments. Ce dernier précise le montant de la subvention attribuée par le Conseil Municipal, ainsi que l'état des heures d'utilisation des équipements sportifs, du coût d'utilisation des salles de réunions pour l'ensemble de l'année. Il est alors rappelé que le président se doit de porter ces éléments à la connaissance des adhérents lors de l'Assemblée générale. Une amélioration sera apportée au prochain CA afin d'intégrer ces éléments informatifs.

○ Absence de valorisation de la mise à disposition des équipements sportifs : comme évoqué ci-dessus, l'information est apportée sur un courrier individuel adressé à chaque association. Chaque établissement n'ayant pas fait l'objet de la détermination d'un coût précis d'occupation, la ville a recours au barème horaire défini par le Conseil Départemental et Régional pour l'occupation réalisée par les collégiens et lycéens.

○ Absence de publication sous forme électronique des conventions de subvention : la ville prend bonne note de cette remarque. De fait, les conventions qui seront conclues pour la mise en œuvre seront publiées en conséquence, avec le tableau récapitulatif des attributions individuelles qui sera présenté.

○ Concernant l'association de la population, le nouveau mandat a défini comme essentiel la participation des usagers. Cependant, l'année écoulée, particulièrement spécifique, n'a pas permis d'aborder ce projet en raison des contraintes en lien avec le contexte sanitaire. Aussi, la réflexion sur la mise en œuvre de cette consultation a été amorcée en 2021.

IV – L'INFORMATION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES

➤ 4.2.1 : le cadrage budgétaire et la programmation des investissements

Amélioration de la préparation budgétaire depuis 2020 à développer avec une réflexion pluriannuelle et objectifs budgétaires chiffrés : la nouvelle procédure a été réalisée intégralement en 2020 pour le BP 2021. Les éléments pluriannuels ont commencé à être formalisés dans ce cadre. Comme la Chambre pourra le constater, l'aspect pluriannuel et des objectifs ont été établis dans le projet de rapport d'orientations budgétaires. La ville, à mesure de l'accoutumance par les services, développera davantage cet aspect et affinera de fait cette



prospective.

➤ **4.2.2 : Les restes à réaliser et les taux de réalisation des dépenses**

La ville constate l'erreur soulevée par la Chambre. Il convient de souligner que cette erreur, réalisée sur le compte administratif, est en lien direct avec une confusion suite au changement de procédure. En effet, le BP 2020 a été le premier réalisé en décembre, et non en mars – avril comme traditionnellement, ayant entraîné cette bévue. Bien évidemment, une vigilance accrue sera portée sur le prochain CA.

➤ **4.3.1.4 : Les amortissements**

La délibération du 30 janvier 2006 a été revisitée lors du Conseil Municipal du 27 novembre afin de réviser la durée des amortissements des subventions d'équipement versées qui ne sont plus conformes.

➤ **4.3.4 : La détermination et l'affectation des résultats**

○ *Résultats 2019 inexacts / niveau de déficit préoccupant devant alerter la commune* : La ville constate son erreur. Consciente de sa situation financière, il convient de préciser qu'une révision du BP 2020 a donné lieu à une DM 1 adoptée le 25 septembre 2020 par le Conseil Municipal permettant de dégager certaines pistes « d'économie », malgré une baisse significative de recettes en lien direct avec la crise sanitaire. De plus, le BP 2021 a été construit dans cette logique de diminution significative des dépenses de fonctionnement, afin de dégager de nouveau des marges de manœuvre financières à moyen terme, et ainsi redresser la situation financière de la collectivité.

○ *Interrogation sur la soutenabilité financière du budget transport en raison de son déséquilibre permanent* : La ville a parfaitement conscience que le budget annexe transport est en déséquilibre récurrent. Cependant, il s'agit ici d'un service public essentiel rendu à la population, qu'il est du devoir de la collectivité d'accompagner. En raison de la fragilité financière de sa population, il est impossible pour la Ville d'envisager de faire peser le coût de ce déficit sur le public, qui ne serait pas en capacité de le supporter.

Il est important de souligner que la Ville est une très petite autorité organisatrice des transports et que malgré ses demandes, les communes limitrophes ne souhaitent pas s'associer à ce dispositif, même si leur population en bénéficie. De fait, la Ville se retrouve prise en étau. Cependant, dans le cadre de l'application de la loi LOM, la commune espère une évolution significative, avec une prise en charge de ce service au niveau intercommunal, qui permettrait, dans le cadre de l'agglomération d'Ambérieu en Bugey, la levée du versement mobilité, suffisant a priori pour équilibrer le service, sans pour autant alourdir la charge du contribuable.

V – LA SITUATION FINANCIERE

➤ **5.1.1.1.1 : Une hausse de la fiscalité largement soutenue par deux augmentations des taux sur le foncier bâti**

La Chambre note que le taux sur le foncier bâti est supérieur à la moyenne nationale de la strate, mais qu'en revanche, la taxe d'habitation et la taxe sur le foncier non bâti sont inférieures. La ville souhaite simplement relever qu'avant la suppression de la TH, elle n'a pas



souhaité intervenir à la hausse sur cette dernière, en raison de l'application de la politique sociale souhaitée par la Municipalité. En effet, les populations, parfois fragiles, peuvent être impactées directement par les modulations de la TH, ce qui est moins prononcé pour les taxes sur le foncier bâti. Le choix avait donc été fait de ne pas faire évoluer la TH dans un souci de protection des plus fragiles.

➤ **5.1.2 : Les charges de gestion courante**

Les évolutions constatées par la Chambre sont confirmées par la Ville. Cependant, il convient de noter que suite à l'adoption du BP 2021, les proportions des charges de gestion courante ont significativement été revues à la baisse. Ainsi, par rapport à 2020, elles sont présentées en 2021 en nette diminutions de près de 10 %.

➤ **5.1.2.1 : Les charges à caractère général**

La Chambre relève que les objectifs de diminution ou de maîtrise de ce poste, présentés lors des différents DOB, n'ont jamais été tenus faute d'être accompagnés d'une stratégie opérationnelle. Comme indiqué préalablement, la procédure budgétaire a intégralement été revisitée. Cette dernière offre maintenant une vision pluriannuelle et une perspective de maîtrise des coûts. Elle inclut dans ses objectifs, pour 2021, une diminution significative du fonctionnement, comme le ROB en fait état. La ligne directrice arrêtée dispose que les diminutions de fonctionnement devront être pérennisées sur les années à venir, comme la perspective d'évolution du ROB le laisse apparaître, et en tout état de cause, devront être limitées à celles autorisées par la nouvelle réglementation.

➤ **5.1.2.2 : Les charges de personnel**

○ *Accélération des charges de personnel en 2019 alors que dans le même temps certaines missions étaient externalisées (entretien, maintenance, espaces verts) :* Concernant l'externalisation pour le service des espaces verts, cela concerne le désherbage des rues, consécutivement à la mise en œuvre du 0 phyto. En effet, après retour d'expérience entre villes, il apparaissait que cette solution soit la plus optimale. Dans ce cadre, il s'agissait donc d'une nouvelle mission qui a été confiée au secteur privé via un marché public. La charge de travail impactant les espaces verts étant identique, la modulation des effectifs n'a pu être réalisée.

○ *Augmentation notable des catégories A :* La principale source d'évolution du nombre de catégorie A est en lien direct avec l'évolution réglementaire de certains cadres d'emploi, notamment dans la filière sanitaire et sociale. De fait, la ville n'avait d'autre choix que d'acter ces reclassements. Au-delà, l'inscription de la ville à certains dispositifs structurants (cœur de ville, politique de la ville) a nécessité le recrutement de profils issus de formation supérieure et de fait a donc donné lieu au recrutement de cadre A afin de répondre aux exigences des missions confiées. Enfin, la hausse des effectifs catégorie A tend à remettre la ville dans une proportion équivalente à celle de la fonction publique le nombre d'agent relevant de cette catégorie.

➤ **5.1.3 : Le budget annexe des transports de personnes**

○ *Subvention d'équilibre devant faire l'objet de précisions quant aux motivations qui ne peuvent reposer uniquement sur la préservation des usagers :* La commune entend les



remarques de la Chambre mais ne peut que souligner la spécificité de la situation. En effet, il est rare qu'une commune de moins de 15 000 habitants soit autorité organisatrice de transport. Cependant, l'absence d'intervention et de service proposé par les autres collectivités a contraint la ville à devoir prendre en charge directement ce secteur fortement déficitaire. De plus, il convient de noter que les villes limitrophes n'ont pas souhaité prendre part à ce service, même si leur population peut en bénéficier à moindre coût. La commune escompte trouver une solution dans la mise en œuvre de la loi LOM, sous réserve que la Communauté de communes prenne en charge cette compétence ou à défaut dans le cadre d'une réflexion en lien avec la Région.

○ *La CRC invite la commune à s'interroger sur le périmètre et la gestion du service en envisageant qu'il soit organisé à une échelle plus large que le territoire communal* : Dans le cadre de la loi LOM, un travail a été amorcé avec la CCPA en vue de la potentielle reprise de compétence. Cependant, en l'état actuel des échanges, cela aurait une incidence significative sur les AC de la ville. Des négociations devront être menées pour faire valoir les potentiels ressources que pourra mobiliser la CCPA avec l'extension de ce service, ne devant de fait pas entraîner de conséquences trop insupportable pour la ville. Encore une fois, la ville souligne que les communes riveraines n'ont pas souhaité participer à ce transport, bien que l'accès au réseau soit ouvert sans justificatif de domicile, accroissant le besoin et déséquilibrant de fait l'économie générale. Il est donc regrettable de dégager un jugement sur cette pratique, ce service répondant pleinement au besoin de service public local et l'absence de globalisation n'étant en tout état de cause pas à imputer à la ville d'Ambérieu en Bugey.

➤ **5.1.4 : Conclusion sur l'autofinancement**

L'absence de programmation globale soulignée par la Chambre, et l'évolution n'apparaissent pas maîtrisées et n'ont, pour l'heure, pas fait l'objet de réflexions abouties quant aux coûts et aux leviers d'économies que la commune pourra mobiliser : Comme présenté en amont, le rapport d'orientation budgétaire pour 2021 intègre désormais une multitude de données et variables, en les déclinant de manière pluriannuelle.

➤ **5.4 : Conclusions sur la situation financière :**

Une stratégie financière se développe suite à la révision de la procédure budgétaire. L'analyse fine réalisée en début d'année 2020 a permis de faire apparaître les premiers points d'interventions essentiels qui ont d'ores et déjà été actés pour le BP 2021. Les enjeux ont pleinement été pris en compte et le ROB ainsi que le BP qui ont été présentés à la mi-décembre s'inscrivent pleinement dans cette nouvelle stratégie.

VI – LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

➤ **6.6.1 : Le temps de travail et les différents régimes horaires**

La ville prend acte et veillera à se mettre en conformité. Concernant le télétravail, ce dernier a été déployé au sein de la commune suite à la situation sanitaire. Une délibération instaure donc le système du télétravail pour la période de crise sanitaire, mais également après, pour permettre à certains agents d'y prétendre dans la durée.



VII - LA COMMANDE PUBLIQUE

➤ 7.2.2 : L'allotissement

Concernant le marché « travaux de voirie, réseaux divers et aménagements urbains » il s'agit de prestations de même nature (il s'agit de travaux de VRD indissociables). L'allotissement géographique est quant à lui, possible mais générateur d'une mission d'OPC plus complexe à mettre en œuvre, qui ne va pas dans le sens d'une optimisation des ressources humaines opérationnelles.

➤ 7.3.2 : Les condition de publicité

Concernant les marchés à procédure formalisée, les délais ont été respectés. Pour les MAPA, les délais restent à l'appréciation de l'acheteur, ce qui est le cas pour le jardin d'enfants et la médiathèque. Il convient de souligner, à propos de ces marchés, que la ville s'était attaché les services d'une maîtrise d'œuvre et dont elle a suivi les instructions. La durée des procédures est fixée en général à 3 semaines pour les MAPA et au délai règlementaire pour les procédures formalisées.

➤ 7.3.4 L'analyse des offres

Les marchés évoqués ont été confiés à une maîtrise d'œuvre expérimentée dans le domaine. La ville ne disposant pas de l'expertise en interne s'en est donc remise à chaque fois à l'entreprise mandatée. En effet, les multiples champs de compétences de la ville ne permettent pas de disposer de toutes les expertises en interne, et impose de fait le recours à ces consultations externes sur lesquelles la ville est contrainte de se fonder pleinement.

VII – L'ECLAIRAGE PUBLIC

➤ 8.2.1 : Le périmètre de l'éclairage public

Le niveau d'équipement de la commune est guidé par le respect des normes en matière d'espacement entre les points lumineux. L'objectif principal est de respecter une uniformité d'éclairage des voies et ce, pour apporter aux usagers une bonne perception visuelle afin de circuler en toute sécurité. De plus, Ambérieu est historiquement une ville polycentrique, étalée. Par conséquent, la densité de points lumineux / km s'avère plus importante pour couvrir l'ensemble de l'espace aménagé et habité.

➤ 8.2.3 : Les sources lumineuses

La prise en compte des exigences techniques relatives à la protection de l'environnement est certes encore imparfaite. La réglementation récente puisqu'arrêté datant du 27 décembre 2018 avec une mise en œuvre au 1/01/2020 pour les installations nouvelles et avec plusieurs prescriptions techniques nouvelles à s'approprier (ULR/Code de flux CIEn°3/DSFLI) en dehors de la température de couleur des installations, nécessite pour la ville un temps d'adaptation. L'objectif principal de ces prescriptions étant la réduction de la lumière intrusive, cela n'a pas été une priorité dans la gestion communale étant donné la suppression par la ville, de tous les



luminaires de type 'boule' (obligation réglementaire introduite par l'arrêté du 27 décembre 2018 : suppression au plus tard au 1/01/2025 des luminaires dont la proportion de lumière émise au-dessus de l'horizontale est > 50%).

➤ **8.3.2 : Le suivi de l'état du réseau et de la qualité du service**

L'exploitation faite par la Chambre du tableau de suivi des interventions de maintenance transmis par la Ville (tableau 31) fait l'objet des observations suivantes :

Sur les 1 320 PL concernés par un dysfonctionnement, 60 le sont pour cause de vandalisme ou d'accidents. Sur les 1 260 restants, 1082 sont des PL concernés par un défaut de départ (identifiés dans le tableau par quartier ou tronçon dans le noir). La numérotation actuelle des PL ne permettant pas de les raccrocher à un départ mais plus globalement à une commande, dès qu'un départ est en défaut, ce sont tous les PL raccrochés à la commande en question, qui apparaissent comme étant concernés par un dysfonctionnement (d'où un coefficient multiplicateur de 3 car en moyenne 3 départs par commande).

On peut donc estimer à $360 (1\ 082/3) + 178 (1\ 260 - 1082) = 538$ PL concernés par un dysfonctionnement, étant précisé que les défauts de départ (360 PL) sont dus essentiellement aux variations de courant de plus en plus fréquentes qui déclenchent les disjoncteurs desdits départs. Il suffit alors simplement de réenclencher les disjoncteurs pour mettre fin au dysfonctionnement.

➤ **8.4.1 : Les dépenses d'électricité liées à l'éclairage public :**

Comme exposé précédemment, l'étalement urbain historique et typique de la commune conduit cette dernière à déployer un réseau en conséquence, impactant de fait les dépenses en ce domaine.

➤ **8.4.3.2 : Les caractéristiques et les prescriptions techniques des nouvelles installations**

Même en l'absence de stratégie 'explicite' pour les performances des nouvelles installations, le choix de la collectivité s'est opéré sur du matériel aux performances intéressantes (75% des luminaires choisis de qualité avec un rendement autour de 90% et plus, couplés à 75% de sources LED dont l'efficacité lumineuse dépasse les 100 lm/W).

➤ **8.5.1 : L'extinction partielle de l'éclairage**

La lecture juridique de la chambre est partagée, mais elle nécessite d'intégrer de nombreux critères dans la réflexion, parmi ceux-ci, l'état des voiries actuelles ne va pas dans le sens d'une non extinction se limitant aux seules voies primaires.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes sentiments distingués.

Daniel FABRE
Maire d'Ambérieu en Bugey



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

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

auvergnerrhonealpes@crtc.ccomptes.fr