



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Commune d'Illkirch-Graffenstaden (Département du Bas-Rhin)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre le 27 juin 2023

SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	2
RAPPELS DU DROIT.....	3
RECOMMANDATIONS	3
1. PROCÉDURE	4
2. LA GOUVERNANCE INTERNE.....	4
2.1 Les instances municipales.....	4
2.2 Les délégations accordées par l'organe délibérant.....	5
2.3 Les indemnités de fonction versées aux élus	5
3. LES RELATIONS AVEC L'EUROMÉTROPOLE DE STRASBOURG	6
3.1 Éléments de contexte.....	6
3.2 L'évolution des compétences	7
3.3 Dispositifs de mutualisation des moyens	7
3.4 Les flux financiers entre la commune et la métropole	9
3.5 Participation de la commune à la vie métropolitaine	10
4. LA QUALITÉ COMPTABLE	11
4.1 L'information sur le patrimoine	11
4.2 La sincérité budgétaire	13
4.3 Les provisions	14
4.4 Les opérations de fin d'exercice	15
5. LA SITUATION FINANCIÈRE.....	16
5.1 La capacité d'autofinancement (CAF)	17
5.2 La politique d'investissement de la commune.....	18
5.3 La dette.....	21
6. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	21
6.1 L'évolution des effectifs et de la masse salariale	22
6.2 Les primes et avantages	23
6.3 Le temps de travail.....	24
7. LE SERVICE DE POLICE MUNICIPALE	28
7.1 La configuration du service.....	28
7.2 Les moyens du service.....	29
7.3 Le coût du service	29
7.4 Le suivi et l'évaluation de l'activité du service.....	30
8. L'EXPLOITATION DE « L'ILLIADE » ET DE LA « VILL'A »	30
8.1 Le cadre contractuel choisi pour l'exploitation de ces deux équipements culturels	31
8.2 Le bilan de la première délégation de service public	33
ANNEXE 1 : Montants de fiscalité directe locale perçus par la métropole.....	37
ANNEXE 2 : PPI 2020-2026 de la commune d'Illkirch-Graffenstaden.....	38
ANNEXE 3 : Liste des créations de postes sur emploi permanents en 2020 et 2021	39
ANNEXE 4 : Répartition et évolution des effectifs permanents par catégorie et par filière. ...	40
ANNEXE 5 : Bilan de la mise en œuvre de la loi du 6 août 2019 de « transformation de la fonction publique » par la commune d'Illkirch-Graffenstaden.....	41
ANNEXE 6 : État quantitatif de la mise en œuvre des dispositifs issus de la Loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.....	45

SYNTHÈSE

La commune d'Illkirch-Graffenstaden constitue, avec 27 671 habitants, la troisième commune de l'Eurométropole de Strasbourg.

Faiblement endettée, la commune dispose, fin 2022, d'une situation financière confortable et d'une trésorerie abondante, correspondant à une année de charges courantes, ce qui lui permet d'envisager sereinement le financement de son programme pluriannuel d'investissement 2020-2026.

Cependant, plusieurs insuffisances affectent la tenue de la comptabilité et nécessitent d'être corrigées. La commune doit en outre veiller à n'inscrire dans son budget primitif que les prévisions d'emprunt nécessaires à la réalisation des investissements qu'elle sait pouvoir mener à bien dans l'année.

Au-delà d'une augmentation significative des effectifs de la commune, à hauteur de 14 % entre 2020 et 2021, la gestion des ressources humaines présente quelques irrégularités : la commune ne respecte pas la durée légale de travail des agents et paye des heures supplémentaires au-delà des limites réglementaires prévues.

À la différence de l'intégration très forte existant entre la métropole et la ville-centre Strasbourg, la commune d'Illkirch-Graffenstaden connaît peu de coopérations techniques ou de mutualisation avec la métropole dont elle est membre depuis plus de 50 ans. Elle ne dispose pas, par ailleurs, d'un suivi des flux financiers avec la métropole.

Le service de la police municipale, priorité de l'actuel ordonnateur, est en phase de montée en puissance : si des moyens matériels ont d'ores et déjà été acquis, la structuration du service et les effectifs-cible ne sont pas encore atteints. Le service doit, par ailleurs, se doter d'outils de pilotage afin de rendre compte des activités qui seront assurées grâce à l'augmentation des moyens dédiés. Il doit enfin, comme l'ensemble des services, être rattaché au directeur général des services et non directement au maire.

La commune dispose de deux établissements culturels, l'Illiade et la Vill'A, dont elle a délégué l'exploitation à une société publique locale (SPL). Entre 2017 et 2021, le montant de la compensation financière versée par la commune au délégataire a représenté plus des deux-tiers des recettes de ce dernier. L'ajustement annuel de la contribution financière supprime tout risque d'exploitation pour le délégataire, ce qui remet en cause la qualification de concession de ce contrat. Par ailleurs, le pilotage du contrat par la commune doit être renforcé afin d'exercer un véritable contrôle sur le respect des obligations mises à la charge du cocontractant. Il conviendrait en outre d'exiger du délégataire de détailler, dans son rapport annuel, le coût respectif de fonctionnement de chacun des deux équipements culturels. Enfin, si les activités de l'Illiade et de la Vill'A ont connu une légère baisse à compter de 2017, la crise sanitaire de 2020 est venue accentuer cette tendance.

RAPPELS DU DROIT

n° 1 : Se conformer à l'article L. 2123-24-1-1 du CGCT et produire annuellement un état présentant l'ensemble des indemnités dont bénéficient les élus siégeant au conseil municipal.	6
n° 2 : Procéder annuellement au vote d'une délibération récapitulant les acquisitions et cessions immobilières opérées par la commune, conformément aux dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 2241-1 du CGCT.....	12
n° 3 : Produire chaque année un état exhaustif des restes à réaliser, en recettes comme en dépenses, conformément aux dispositions de l'article R. 2311-11 du CGCT.....	13
n° 4 : Procéder chaque année aux rattachements des produits à l'exercice, conformément à l'instruction budgétaire et comptable en vigueur.	16
n° 5 : Respecter la durée légale du temps de travail prévue par l'article 47 de la loi n° 2019-828 de « transformation de la fonction publique » du 6 août 2019, soit 1607 heures annuelles.	25
n° 6 : Appliquer les dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 quant aux limites posées en matière de paiement des heures supplémentaires et de conditions exceptionnelles de dépassement.....	26
n° 7 : S'assurer de la bonne exécution du contrat de délégation de service public (DSP) concernant l'exploitation de l'Illiade et de la Vill'A en tenant la réunion annuelle du comité de suivi propre à la DSP, en exigeant du délégataire le tableau de bord de suivi trimestriel et en réunissant le comité de contrôle analogue de la SPL.....	34

RECOMMANDATIONS

n° 1 : Mettre en place un suivi permettant une meilleure connaissance des flux financiers échangés avec l'Eurométropole de Strasbourg.	10
n° 2 : Mettre en place des outils de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.	23

1. PROCÉDURE

La chambre régionale des comptes Grand Est a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Illkirch-Graffenstaden pour les exercices 2017 et suivants.

Le contrôle a été ouvert par un courrier du 21 septembre 2022, adressé à l'ordonnateur en fonctions depuis le 3 juillet 2020, ainsi qu'à l'ancien ordonnateur.

Le contrôle a été effectué sur pièces et sur place.

Les entretiens de fin de contrôle prévus à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières ont eu lieu le 31 janvier 2023.

Lors de ce contrôle, il a été procédé à l'examen des suites données aux précédentes observations, ainsi qu'aux thématiques suivantes : présentation et gouvernance de la collectivité ; relations avec l'Eurométropole de Strasbourg ; qualité et fiabilité des comptes ; analyse financière ; gestion des ressources humaines ; gestion du service de la police municipale ; gestion des deux équipements culturels « l'Illiade » et la « Vill 'A ».

Les observations provisoires retenues par la chambre lors de son premier délibéré du 14 février 2023 et les extraits à l'ancien ordonnateur et aux tiers mis en cause ont été notifiés les 27, 28 et 31 mars 2023.

Lors de sa séance du 27 juin 2023, la chambre a examiné les réponses reçues et arrêté les observations définitives développées dans le présent rapport.

2. LA GOUVERNANCE INTERNE

2.1 Les instances municipales

2.1.1 Le conseil municipal

Le conseil municipal doit, conformément à l'article L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT) se réunir au moins une fois par trimestre. L'assemblée délibérante de la commune d'Illkirch-Graffenstaden s'est effectivement réunie *a minima* quatre fois par an entre 2017 et 2022, et respecte donc les dispositions de l'article précité.

Conformément aux dispositions de l'article L. 2121-2 du CGCT, le conseil municipal d'Illkirch-Graffenstaden issu des élections de juin 2020 comprend 35 membres.

2.1.2 Les commissions municipales

Par délibération du 10 septembre 2020, le conseil municipal d'Illkirch-Graffenstaden a décidé, conformément aux dispositions de l'article L. 2541-8 du CGCT, de créer quatre commissions spéciales : permis et autorisations de construire ; développement durable, développement économique et urbanisme ; éducation, solidarités et jeunesse ; culture, sport et animation de la ville.

Si l'installation de ces commissions n'appelle pas d'observation, l'examen des procès-verbaux de ces quatre commissions, rédigés entre 2020 et 2022, amène à constater que la présence de la majorité des membres n'est pas atteinte, entre mi-2021 et 2022, pour 70 % des réunions des commissions « sports, culture et animation » et « éducation, solidarités et jeunesse ». La commission développement durable, développement économique et urbanisme, quant à elle,

s'est réunie régulièrement en 2022¹ mais, pour les deux premières réunions sur les cinq réalisées au cours de l'année, la majorité des membres n'est pas atteinte.

Cette situation d'absence d'une part significative des membres de ces commissions vient réduire l'opportunité des débats préalables aux décisions du conseil municipal, pourtant à l'origine de leur création.

Par ailleurs, l'élection des membres de la commission de délégation de service public n'appelle pas d'observation. En revanche, à la suite de la démission d'un des cinq membres titulaires en novembre 2020, le conseil municipal n'a pas procédé à son remplacement. Aussi, la chambre invite l'ordonnateur à proposer au conseil municipal l'élection d'un nouveau membre, afin de pouvoir disposer d'un maximum d'élus associés à ces questions et disponibles pour participer aux réunions de la commission.

2.2 Les délégations accordées par l'organe délibérant

En vertu des dispositions de l'article L. 2122-22 du CGCT, le conseil municipal peut déléguer au maire un certain nombre d'attributions qui sont limitativement énumérées.

Par délibération en date du 10 juillet 2020², le conseil municipal d'Illkirch-Graffenstaden a délégué à son maire 28³ domaines sur les 29⁴ possibles.

Le conseil municipal ne s'est, en revanche, pas systématiquement prononcé, contrairement à ce que précise l'article L. 2122-22 du CGCT sur les limites qu'il doit donner à certains domaines délégués, au nombre de 10 sur les 29 possibles.

La contrepartie de la possibilité offerte par cet article est que le maire doit rendre compte, à chaque réunion de l'assemblée délibérante, des décisions qu'il aurait prises en application de cet article. Le conseil municipal d'Illkirch-Graffenstaden respecte cette disposition en prévoyant un point à l'ordre du jour dédié aux « *décisions prises en vertu de l'article L. 2122-22 du CGCT* ».

2.3 Les indemnités de fonction versées aux élus

Les indemnités de fonction pouvant être versées aux élus sont encadrées par les articles L. 2123-20 à L. 2123-24 du CGCT.

Les indemnités au titre des fonctions de maire et d'adjoints au maire sont fixées par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique⁵. Une majoration d'indemnité de fonction peut être votée lorsque qu'une commune bénéficiait de la qualité de chef-lieu de canton⁶ ou lorsque la commune a été attributaire d'une dotation de solidarité urbaine⁷ au cours des trois derniers exercices.

Au cours de la mandature précédente, la majoration liée au statut d'ancien chef-lieu de canton s'appliquait. À compter de la délibération de septembre 2020, le conseil municipal a ajouté la

¹ Les PV 2020 et 2021 n'ont pas été transmis.

² Sous la précédente mandature : délibération du 15 décembre 2016, l'article L. 2122-22 du CGCT listait 26 domaines qui pouvaient être délégués. La délibération du 15 décembre 2016 délègue la totalité des 26 domaines.

³ Le conseil municipal n'a pas délégué le point 25 de l'article L. 2122-22 du CGCT : exercer, au nom de la commune le droit d'exproprier pour cause d'utilité publique.

⁴ Depuis la modification législative du 23 février 2022 : 31 domaines qui peuvent être délégués.

⁵ Cf. article L. 2123-20 alinéa 1 du CGCT.

⁶ Cf. article L. 2123-22, 1° du CGCT.

⁷ Cf. article L. 2123-22, 5° du CGCT.

majoration liée à l'octroi de la dotation de solidarité urbaine, ce qui explique l'augmentation des indemnités versées constatée en 2021.

Le tableau *infra* précise le montant des indemnités versées aux élus entre 2017 et 2021.

Tableau 1 : Évolution du montant des indemnités versées aux élus

En €	2017	2018	2019	2020	2021
Indemnités de fonction versées aux élus (c/6531)	226 214	226 327	226 263	228 029	261 604
Cotisations de retraite des élus (c/6533)	46 256	46 819	46 821	40 302	43 377

Source : CRC GE à partir des comptes de gestion

À la différence de la délibération du 10 juillet 2020, celle du 28 septembre 2020 ne respecte pas entièrement les dispositions du III de l'article L. 2123-20-1 du CGCT puisque le tableau joint en annexe à la délibération devant récapituler l'ensemble des indemnités allouées aux membres du conseil municipal ne précise plus ni le nombre d'adjoints, ni le nombre de conseillers municipaux délégués et conseillers municipaux.

En outre, la commune ne produit pas l'état prévu à l'article L. 2123-24-1-1⁸ du CGCT, qui doit présenter l'ensemble des indemnités dont bénéficient les élus siégeant au conseil municipal. Il participe pourtant à la transparence de la vie publique ainsi qu'à la prévention des conflits d'intérêt.

Rappel du droit n° 1 : Se conformer à l'article L. 2123-24-1-1 du CGCT et produire annuellement un état présentant l'ensemble des indemnités dont bénéficient les élus siégeant au conseil municipal.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur de proposer le vote d'une telle délibération lors d'une prochaine réunion du conseil municipal.

3. LES RELATIONS AVEC L'EUROMÉTROPOLE DE STRASBOURG

Illkirch-Graffenstaden, liée à son intercommunalité depuis plus de 50 ans, recourt de façon modeste aux mutualisations de moyens avec la métropole, contrairement à ce qui a, historiquement, été réalisé entre l'intercommunalité et la ville-centre, Strasbourg. Pour autant, les flux financiers échangés avec l'établissement sont significatifs pour la commune.

3.1 Éléments de contexte

Commune limitrophe de Strasbourg, Illkirch-Graffenstaden rejoint dès sa création en décembre 1967 la communauté urbaine prévue par la loi dans l'agglomération strasbourgeoise⁹. Le 1^{er} janvier 2015, la communauté urbaine devient l'Eurométropole de Strasbourg¹⁰ ; elle regroupe 33 communes depuis 2017.

⁸ Introduit par l'article 93 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019.

⁹ Cf. l'article 3 de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines : « Une communauté urbaine est créée dans les agglomérations de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg ».

¹⁰ Cf. l'article L. 5217-1 du CGCT.

Illkirch-Graffenstaden compte 5 % des 517 033 habitants de l'EPCI¹¹, 6 % de ses logements et 6 % de ses emplois¹². Elle occupe 7 % de la superficie du territoire communautaire.

Six élus illkirchois siègent parmi les 99 membres du conseil métropolitain de l'Eurométropole.

La communauté urbaine, qui précédait la métropole, a instauré la taxe professionnelle unique à compter de 2002 : elle perçoit depuis l'impôt économique, en substitution de ses communes membres¹³. Les montants perçus de 2017 à 2022 à Illkirch-Graffenstaden par la métropole figurent en annexe. En 2021, l'activité économique illkirchoise génère environ 6 % de la contribution économique territoriale (CFE et CVAE) perçue par la métropole hors compensation et 8 % de la Tascom¹⁴.

Dans sa délibération du 5 janvier 2017, la métropole a formalisé la liste des équipements d'intérêt métropolitain, parmi lesquels la médiathèque sud (construction et gestion) et la piscine de la Hardt, toutes deux situées sur le territoire de la commune. La création du nouveau cimetière, pour lequel une cession de terrains communaux est autorisée au profit de la métropole¹⁵, est également d'intérêt métropolitain.

3.2 L'évolution des compétences

Au cours de la période 2017-2022, il y a eu peu de nouveaux transferts de compétence de la commune vers l'intercommunalité qui est déjà très intégrée.

La gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) devient une compétence de la métropole le 1^{er} janvier 2018.

L'arrêté préfectoral du 15 mai 2018 étend les compétences de la métropole à la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement et à la lutte contre l'érosion des sols¹⁶ et celui du 17 avril 2019 ajoute à la liste l'exercice de la compétence facultative relative à la prévention du risque d'inondation ainsi que de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques.

Ces transferts, sur des sujets techniques que la commune n'avait pas elle-même traité, n'ont eu de conséquence ni sur le personnel ni sur les finances de la commune.

3.3 Dispositifs de mutualisation des moyens

La métropole présente la particularité d'avoir regroupé depuis 1972 en une administration unique les services de la ville-centre et ses propres services. Si une telle organisation n'a pas été étendue à Illkirch-Graffenstaden, plusieurs dispositifs de mutualisation sont néanmoins mis en œuvre entre la commune et la métropole. Outre la gestion des autorisations d'urbanisme ou la viabilité hivernale, les principaux dispositifs concernés sont les suivants :

¹¹ En troisième position par ordre décroissant de population, derrière Strasbourg (56,8 %) et Schiltigheim (6,6 %). Source Insee, population totale 2020, en vigueur le 1^{er} janvier 2023.

¹² Source Insee, comparateur de territoires (chiffres 2019).

¹³ Cf. l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts (CGI).

¹⁴ Le produit 2021 de la cotisation foncière des entreprises (CFE) s'élève à 4,4 M€, à rapporter à un total de 66,9 M€ perçu dans l'ensemble de la métropole. Le produit 2021 de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) se monte à 3,3 M€, à rapporter à un total de 51,1 M€. Le produit 2021 de la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom) s'élève à 0,48 M€, à rapporter à un total de 5,6 M€. Cf. le tableau-affiche 1288M de 2021, le compte de gestion de l'Eurométropole de Strasbourg (budget principal) et la note de présentation à l'appui du compte administratif 2021 (disponible sur le site internet de l'établissement).

¹⁵ Cf. délibération du conseil municipal du 23 septembre 2021.

¹⁶ La restitution de plusieurs compétences aux cinq communes de l'ancienne communauté de communes « les Châteaux » est également arrêtée.

3.3.1 Un groupement de commandes permanent

Un groupement de commandes permanent est en place depuis 2017, auquel la commune a adhéré par délibération du 28 septembre 2017. Il est notamment ouvert à la métropole et à ses communes membres¹⁷ et permet de globaliser les achats de fournitures administratives, d'électricité, de gaz et, plus récemment, de masques. La convention constitutive du groupement prévoit que chaque membre reste libre de participer ou non aux consultations.

Un groupe de coordination associe des représentants des services des différentes entités membres. Il recense les opportunités de mutualisation et définit les calendriers. Le coordonnateur en charge du marché est désigné pour chaque procédure, à l'initiative du groupe. Le coordonnateur procède à l'organisation de l'ensemble des opérations. Sa mission est gratuite ; il prend par ailleurs à sa charge les frais et dépenses inhérents à la consultation.

3.3.2 Le délégué à la protection des données

Aux termes de l'article L. 5215-27 et du I de l'article L. 5217-7 du CGCT, les communes peuvent confier à la métropole dont elles sont membres « [...] la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs attributions ».

Le conseil municipal d'Illkirch-Graffenstaden, par délibération du 10 juillet 2020, a autorisé le maire à signer une convention de mutualisation de services avec la métropole relative au règlement général sur la protection des données (RGPD)¹⁸, qui porte plus particulièrement sur la désignation rendue nécessaire d'un délégué à la protection des données (DPD).

D'une durée initiale de trois ans, la convention signée le 17 août 2020 permet à la commune de nommer DPD le délégué désigné par la métropole. Elle énumère les missions et conditions d'exercice du délégué, et détermine une contribution de 1 980 € HT au titre de la première année d'exercice. L'article 7.2 prévoit que la contribution fait l'objet d'une révision annuelle, selon un mode de calcul décidé après avis du comité de suivi (composé de représentants administratifs des parties à la convention).

Les services de la commune n'ont pas été en mesure d'apporter des précisions sur la révision annuelle pratiquée, ni d'indiquer les montants effectivement facturés à la commune.

3.3.3 Le schéma de mutualisation

Dans sa version en vigueur depuis le 29 décembre 2019¹⁹, l'article L. 5211-39-1 du CGCT dispose que l'EPCI a la possibilité d'établir un rapport relatif aux mutualisations de services entre ses communes membres et lui. En l'espèce, ce rapport n'a pas été réalisé à la suite du renouvellement général des conseils municipaux. Le précédent rapport, délibéré le 18 décembre 2015, prévoyait notamment de développer les groupements de commande et de mener une réflexion sur la mutualisation des fonctions ressources.

¹⁷ Il regroupe également les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin (devenus collectivité européenne d'Alsace), le syndicat des eaux et de l'assainissement d'Alsace-Moselle, les services d'incendie et de secours du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, ainsi que d'autres organismes.

¹⁸ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

¹⁹ Cf. l'article 80 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

3.4 Les flux financiers entre la commune et la métropole

Au compte de gestion apparaissent des flux financiers échangés entre les deux entités.

Tableau 2 : Synthèse des flux enregistrés entre la commune et la métropole (montants en euros)

Objet	2017	2018	2019	2020	2021	Total
<i>Recettes communales reçues de la métropole</i>						
Attributions de compensation	5 359 092	5 272 360	5 272 360	5 272 360	5 272 360	26 448 532
Dotation de solidarité	383 777	393 773	408 877	416 253	422 549	2 025 229
Taxe d'aménagement	294 390	234 181	383 416	462 460	521 540	1 895 987
FDC salle de spectacle	72 798	72 798	71 744	69 507	69 507	356 354
FDC école de musique	37 261	41 105	41 623	38 591	35 265	193 845
Charges de la médiathèque	32 559	35 713	16 554	55 309	31 749	171 884
Autres recettes	52 930	34 639	20 778	53 721	25 271	187 339
Total	6 232 807	6 084 569	6 215 352	6 368 201	6 378 241	31 279 170
<i>Dépenses de la commune au profit de la métropole</i>						
Investissement	1 400 246			2 450	231 408	1 634 104
Redevance spéciale	76 776		153 344	72 056	76 468	378 644
Eau et assainissement	61 576	87 484	51 837	52 562	48 591	302 050
Autres dépenses	9 496	15 765	20 355	13 864	36 684	96 164
Total	1 548 094	103 249	225 536	140 932	393 151	2 410 962

Source : d'après les comptes de gestion. Montants arrondis à l'euro le plus proche. FDC : fonds de concours.

3.4.1 L'attribution de compensation

Le montant de l'attribution de compensation (AC) résulte du produit de fiscalité économique transféré en 2002 par Illkirch-Graffenstaden à l'EPCI. Afin de garantir une neutralité budgétaire, ce montant est diminué du coût net des charges à la date des transferts de compétences. L'article 1609 *nonies* C du CGI dispose que l'AC « [...] ne peut être indexée ».

L'attribution versée chaque année par la métropole à la commune s'établit à 5,3 M€²⁰. Son montant est stable, hormis une baisse de 86 732 € en 2018 résultant du transfert de la compétence distribution d'électricité, transfert effectif depuis 2015 et ayant donné lieu à un avis de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) le 6 juillet 2017.

3.4.2 Les mécanismes de solidarité financière

Si l'EPCI n'a pas établi de pacte financier et fiscal en concertation avec ses communes membres, il a institué une dotation de solidarité communautaire (DSC), laquelle vise « à réduire les disparités de ressources et de charges [...] » entre les membres²¹. Le montant de DSC perçu par Illkirch-Graffenstaden s'élève à 0,4 M€ environ par an.

²⁰ Soit 18,5 % des recettes réelles de fonctionnement enregistrées au compte de gestion 2021. Les AC sont ici retracés dans la seule section de fonctionnement.

²¹ Cf. l'article L. 5211-28-4 du CGCT (et antérieurement l'article 1609 *nonies* C du CGI).

Par délibération du 29 septembre 2017, le conseil de la métropole a défini de nouveaux critères d'attribution de la dotation à compter de 2018²², accompagnés d'un mécanisme de lissage, et prévoit une clause de revoyure. Auparavant figée, la DSC est désormais actualisée chaque année. Cette révision permet à la commune de bénéficier d'une DSC plus importante.

La taxe d'aménagement, quant à elle, permet de financer les équipements publics. Bénéficiaire de la taxe, la métropole reverse 50 %²³ du produit aux communes d'implantation des aménagements, pour tenir compte des charges relevant de leurs compétences. Le montant perçu par Illkirch-Graffenstaden est en hausse constante depuis 2018 (il atteint 0,5 M€ en 2021).

La commune bénéficie par ailleurs du versement annuel de deux fonds de concours versés par la métropole au titre du fonctionnement de la salle de spectacle l'Illiade (montant forfaitaire) et du fonctionnement de l'école de musique (au regard des effectifs), pour un total d'environ 0,1 M€.

Fin 2021, la métropole bénéficie quant à elle de trois fonds de concours d'un montant total de 63 905 € attribués par la commune au titre de la mise en place d'un réseau de communication numérique sur son territoire (investissements 2019, 2020 et 2021). Annexés aux délibérations, les projets de conventions prévoient un versement après réception d'une demande. Non mandatées à la clôture de l'exercice 2021, les sommes en question figurent parmi les restes à réaliser de la collectivité (compte 204)²⁴.

3.4.3 Les autres flux

Outre des récupérations de charges, paiements de redevances et factures, figurent également parmi les flux des dépenses d'investissement mandatées au profit de la métropole, dont la rétrocession de travaux d'éclairage public (1,4 M€ en 2017, suite à l'extension de la ligne de tramway) et l'acquisition d'un bien immobilier (d'un montant de 216 000 € en 2021) en vue d'y installer des services municipaux (cf. *infra*).

Interrogée sur la communication d'un recensement exhaustif des flux entre la métropole et la commune, cette dernière n'a pas été en mesure de produire des éléments de synthèse exploitables. La commune gagnerait pourtant, dans ses relations financières avec la métropole, à disposer d'un suivi régulier des flux financiers.

Recommandation n° 1 : Mettre en place un suivi permettant une meilleure connaissance des flux financiers échangés avec l'Eurométropole de Strasbourg.

3.5 Participation de la commune à la vie métropolitaine

La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique donne la possibilité aux EPCI d'élaborer un pacte de gouvernance, permettant d'associer les élus municipaux au fonctionnement intercommunal. Aux termes des dispositions de l'article L. 5211-11-2 du CGCT, la métropole a adopté son pacte de gouvernance, par délibération du 25 juin 2021.

Ce pacte prévoit la création d'une conférence des maires, « *instance de concertation* » et « *lieu de débat* ». En 2021, la conférence s'est réunie à 15 reprises, débattant de sujets variés.

²² Afin d'accroître l'effet péréquateur, 40 % de la dotation est attribuée en fonction des revenus, 40 % en fonction du potentiel fiscal et 20 % selon l'effort fiscal.

²³ Soit 2,5 % sur la base d'un taux de 5 % (excepté pour le projet de zone commerciale sud : 2,5 % sur la base d'un taux majoré de 15 %). Le taux est par ailleurs majoré à 10 % sur le site « Huron ».

²⁴ Aussi ne sont-elles pas reprises dans le tableau de synthèse, retraçant les montants réalisés (cf. *supra*).

Le pacte précise que les maires peuvent demander en amont l'inscription d'un point à l'ordre du jour.

L'article L. 5211-39 du CGCT dispose par ailleurs que le rapport annuel d'activité de la métropole doit être transmis aux communes membres et communiqué par chaque maire à son conseil municipal. Les rapports d'activité 2019 et 2020 n'ont pas fait l'objet d'une telle communication mais le rapport 2021 a été présenté au conseil municipal lors de sa séance du 26 janvier 2023.

4. LA QUALITÉ COMPTABLE

Les éléments budgétaires de la commune sont retracés durant la période sous revue dans un seul budget. La collectivité applique l'instruction budgétaire et comptable M14 jusqu'au 31 décembre 2022. Elle a décidé d'adopter²⁵ le référentiel M57 à compter de l'exercice 2023.

4.1 L'information sur le patrimoine

4.1.1 L'inventaire du patrimoine

En matière de suivi des immobilisations, l'instruction M14 appelle à la nécessaire correspondance entre l'inventaire comptable de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable²⁶. À la clôture de l'exercice 2021, les deux états présentent des discordances importantes, en particulier s'agissant des constructions.

Tableau 3 : Montants portés à l'inventaire et à l'état de l'actif à la clôture de l'exercice 2021 (en euros)

Actif net immobilisé	Inventaire	État de l'actif	Écart
Immobilisations incorporelles	755 772	752 529	- 3 243
Constructions	13 192 148	101 622 724	88 430 576
Immobilisations en cours	26 096 093	26 079 435	- 16 658
Autres immobilisations corporelles	53 177 615	60 672 086	7 494 471
Immobilisations financières		808 485	808 485
Total	93 221 628	189 935 259	96 713 631

Source : inventaire de l'ordonnateur et état de l'actif du comptable au titre de l'exercice 2021. Les montants sont arrondis à l'euro le plus proche.

Par ailleurs, aucune immobilisation financière (comptes 26 et 27) n'apparaît à l'inventaire (contrairement à l'actif). Pour autant, dans le compte administratif 2021, la collectivité indique détenir plus de 0,5 M€²⁷ d'actions et de parts sociales. Bien que tous deux préparés par l'ordonnateur, l'inventaire et l'annexe du compte administratif présentent ainsi des valeurs contradictoires.

De surcroît, ce dernier montant diverge du chiffre porté à l'état de l'actif. Les différences ont notamment trait à la valeur des actions et parts sociales détenues par la commune auprès d'Électricité de Strasbourg, de la SIG Strasbourg (Strasbourg Illkirch-Graffenstaden Basket) et du bailleur social Habitat de l'III. Enfin, l'annexe au compte administratif ne mentionne pas la cession par la commune d'un immeuble à Habitat de l'III, avec paiement différé de 50 % de la somme, entraînant en 2021 un débit équivalent du compte 27 à hauteur de 350 000 €.

²⁵ Droit d'option prévu au III de l'article 106 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe).

²⁶ Cf. l'instruction M14, tome 2, titre 4, chapitre 3.

²⁷ Cf. l'annexe IV C2, qui dresse la liste des organismes dans lesquels la commune a pris un engagement financier.

Tableau 4 : Participations et autres immobilisations financières à l'issue de l'exercice 2021 (en euros)

Engagements financiers	Compte administratif	État de l'actif	Écart
Habitat de l'III	237 237	221 144	- 16 092
SPL l'Illiade	198 000	198 000	
Électricité de Strasbourg	71 417	5 279	- 66 137
SIG Strasbourg	20 733		- 20 733
La coopérative foncière	5 000	5 000	
Auto'trement	5 000	5 000	
Sacicap Alsace	1 067	1 067	
Paielement échelonné cession		350 000	350 000
Autres titres de participation		15 245	15 245
Cautions		7 750	7 750
Total	538 453	808 485	270 032

Source : compte administratif 2021 et état de l'actif 2021. Les montants sont arrondis à l'euro le plus proche.

L'ordonnateur a reconnu que les opérations d'ajustement en vue de la fiabilisation des données entre l'inventaire et l'état de l'actif « *sont clairement en souffrance* ». En outre, aucun certificat de mise à la réforme²⁸ signé depuis 2017 n'a pu être transmis à la chambre. À l'issue de l'exercice 2021 figurent ainsi par exemple encore à l'actif 15 logiciels acquis en 1996 et 1997 (compte 2051) et 33 biens informatiques (compte 2183) achetés en 1996 (dont imprimantes laser, unités centrales, écrans).

Afin de disposer d'une image fidèle, complète et sincère de son patrimoine, la commune devrait mettre à la réforme les biens détruits, absents ou hors service et se rapprocher du comptable en vue de fiabiliser son inventaire et de procéder aux ajustements avec l'état de l'actif.

4.1.2 Le récapitulatif des opérations immobilières

S'agissant des opérations immobilières, le deuxième alinéa de l'article L. 2241-1 du CGCT dispose que « *le bilan des acquisitions et cessions opérées sur le territoire d'une commune de plus de 2 000 habitants par celle-ci, ou par une personne publique ou privée agissant dans le cadre d'une convention avec cette commune, donne lieu chaque année à une délibération du conseil municipal. Ce bilan est annexé au compte administratif de la commune* ».

Une telle délibération n'a pas été votée par le conseil municipal durant la période sous revue. Même si chaque acquisition immobilière et chaque cession réalisée par la commune a été préalablement autorisée par délibération, un bilan annuel permet la claire information des élus et du public : la commune doit donc délibérer, chaque année, sur ce bilan.

Rappel du droit n° 2 : Procéder annuellement au vote d'une délibération récapitulant les acquisitions et cessions immobilières opérées par la commune, conformément aux dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 2241-1 du CGCT.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur de proposer le vote d'une telle délibération lors d'une prochaine réunion du conseil municipal.

²⁸ Cf. instruction M14, tome 2, titre 3, chapitre 3.

4.2 La sincérité budgétaire

4.2.1 Les restes à réaliser

L'article R. 2311-11 du CGCT dispose que « *les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre* ».

Tableau 5 : Montants des restes à réaliser à la clôture des exercices (en euros)

Section d'investissement	2017	2018	2019	2020	2021
Dépenses	2 375 459	1 216 564	1 434 318	997 891	1 778 733
Recettes	483 112	0	0	0	0

Source : états des restes à réaliser et comptes administratifs. Les montants sont arrondis à l'euro le plus proche.

Si à la clôture de l'exercice 2017, la commune a établi la liste des restes à réaliser en dépenses et en recettes, à l'issue des exercices 2018 à 2021, la collectivité n'a produit d'état des restes à réaliser qu'en dépenses. Elle aurait dû enregistrer notamment les restes à réaliser liés aux subventions d'investissement accordées à la commune, soit une quarantaine sur la période de contrôle.

L'article R. 2311-11 du CGCT dispose par ailleurs que « *le besoin ou l'excédent de financement de la section d'investissement constaté à la clôture de l'exercice est constitué du solde d'exécution corrigé des restes à réaliser* ». L'omission d'une part des restes à réaliser est ainsi de nature à modifier l'affectation des résultats.

Afin de garantir la sincérité du résultat comptable, il est donc indispensable que la commune produise, chaque année, un état des restes à réaliser, en recettes comme en dépenses.

Rappel du droit n° 3 : Produire chaque année un état exhaustif des restes à réaliser, en recettes comme en dépenses, conformément aux dispositions de l'article R. 2311-11 du CGCT.

4.2.2 Le taux de réalisation des investissements et la prévision d'emprunt nouveau

L'article L. 1612-4 du CGCT dispose que « *le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère [...]* ».

La commune inscrit chaque année à son budget des dépenses prévisionnelles d'équipement et équilibre la section d'investissement par l'inscription d'un emprunt à souscrire. Ces dépenses prévisionnelles étant en forte hausse depuis 2018, elles ont nécessité l'inscription d'une prévision d'emprunt durant les exercices sous revue de plus de 7 M€ en 2021 et 2022, contre 0,6 M€ en 2017.

Or, depuis 2018, le taux de réalisation des dépenses d'équipements, restes à réaliser inclus, n'excède pas 30 % des crédits inscrits, ce qui rend inutile la réalisation d'un emprunt.

Tableau 6 : Taux de réalisation des dépenses d'équipement

En €	2017	2018	2019	2020	2021
Dépenses d'équipement (BP+DM+RAR N-1)	17 735 770	18 163 100	21 593 500	30 469 500	29 753 934
Dépenses réelles d'équipement + RAR au 31/12	8 205 721	5 139 206	5 868 972	8 785 800	6 692 801
Taux de réalisation	46 %	28 %	27 %	29 %	22 %

Source : comptes administratifs de la commune d'Illkirch-Graffenstaden

Tableau 7 : Montants des emprunts inscrits en recettes et montants effectivement souscrits (en €)

Exercice	Montant inscrit au budget primitif	Montant inscrit intégrant les décisions modificatives	Montant de l'emprunt souscrit
2017	940 500	570 448	0
2018	1 250 000	1 249 320	0
2019	3 811 300	3 808 741	0
2020	6 431 930	6 425 171	0
2021	7 858 660	7 856 754	0
2022	7 383 290	7 382 298	0*

Source : budgets primitifs, décisions modificatives, comptes administratifs, comptes de gestion.

*Selon l'ordonnateur de la commune, en attente de validation du compte de gestion.

Les faibles taux de réalisation, récurrents, des dépenses d'investissement inscrites au budget et l'absence de souscription d'un emprunt durant les exercices 2017 à 2022 témoignent de ce que la qualité de la prévision budgétaire peut être améliorée.

4.3 Les provisions

Le CGCT dresse une liste de dépenses obligatoires pour les communes²⁹. L'article L. 2321-2 du code dispose que « les dépenses obligatoires comprennent notamment : [...] 29° Les dotations aux provisions [...] ». L'instruction M14 précise que « le provisionnement constitue l'une des applications du principe de prudence [...] »³⁰.

Dans son dernier rapport déjà, la chambre relevait déjà qu'« aucune dotation aux provisions pour risques et charges n'a été comptabilisée au cours de la période contrôlée. Deux contentieux sont pourtant en cours [...] ». Afin de ne pas faire peser sur des exercices ultérieurs des incertitudes susceptibles de grever son patrimoine et son résultat et en application du principe de prudence, la commune a l'obligation de constituer des provisions.

L'instruction M14 indique par ailleurs que « des provisions sont constituées pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur compte épargne-temps par l'ensemble des personnels³¹ ». En décembre 2022, la valeur théorique du stock de jours détenus par les agents est proche de 0,3 M€ (cf. infra). L'absence de provision pour la mise en œuvre du compte épargne-temps nuit à la sincérité des comptes.

Or, aucune provision, ni pour risques et charges, ni au titre du compte épargne-temps, n'a été constituée dans les comptes de la collectivité durant la période sous revue.

²⁹ Cf. les articles L. 2321-1 à L. 2321-5, les articles L. 2543-1 et L. 2543-3 (dispositions propres aux communes des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin), ainsi que les articles R. 2321-1 à R. 2321-7 du CGCT.

³⁰ Instruction M14, tome 2, titre 3, chapitre 4.

³¹ Instruction M14, tome 1, titre 1, chapitre 2.

La chambre prend note de la formalisation en cours d'une procédure interne pour la constitution des provisions.

4.4 Les opérations de fin d'exercice

4.4.1 L'intégration des immobilisations en cours au compte d'affectation définitive

Afin de refléter une image fidèle du patrimoine, l'instruction M14 prévoit que le compte 23 fait « *apparaître la valeur des immobilisations qui ne sont pas achevées* ». À la mise en service de l'immobilisation, « *les dépenses portées aux comptes 231 et 232 sont virées au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire³²* ».

Tableau 8 : Solde débiteur des immobilisations en cours (hors avances et acomptes), en euros

	2017	2018	2019	2020	2021
Comptes 231 et 232, en €	57 750 668	60 342 549	38 658 459	22 965 327	26 053 994

Source : comptes de gestion. Montants arrondis à l'euro le plus proche.

La pratique des intégrations a permis de faire décroître le solde du compte. Néanmoins, à la clôture de l'exercice 2021, l'état de l'actif comporte encore des immobilisations anciennes et qui sont probablement déjà en service.

Dans son dernier rapport, la chambre relevait déjà que l'intégration des immobilisations en cours était un point sensible à suivre dans les meilleurs délais.

À l'issue de l'exercice 2021, le solde des immobilisations en cours représente encore plus de cinq fois le montant des dépenses d'équipement de l'année : la collectivité doit veiller à mener de façon régulière et complète ces intégrations, dans le respect de l'instruction comptable.

4.4.2 Les délibérations relatives aux durées d'amortissement

En janvier 2023, sept délibérations différentes déterminent la durée d'amortissement des biens (et le seuil en-deçà duquel les biens de faible valeur s'amortissent sur une seule année). Ces délibérations ont été adoptées par le conseil municipal en 1996, 2000, 2005, 2006, 2010, 2014 et 2018³³. Chacune complète ou modifie les précédentes, sans les rapporter totalement.

Pour accroître la lisibilité interne et assurer une meilleure information des élus, la commune gagnerait à adopter une délibération récapitulative en matière d'amortissement, à l'occasion du passage au référentiel M57.

³² Instruction M14, tome 1, chapitre 2.

³³ La délibération du 7 novembre 1996 fixe la durée d'amortissement des biens aux comptes 203, 205, 2132, 2156, 2157, 2158, 2181, 2182 et 2184. La délibération du 18 mai 2000 fixe la durée d'amortissement des biens au compte 2183. La délibération du 22 septembre 2005 fixe la durée d'amortissement des biens au compte 2185. La délibération du 5 octobre 2006 fixe la durée d'amortissement des biens au compte 204. La délibération du 16 décembre 2010 fixe le seuil en-deçà duquel les biens s'amortissent sur un an. La délibération du 20 novembre 2014 fixe la durée d'amortissement des biens aux comptes 2121, 2128, 2152, 21538 et 2188. Enfin, la délibération du 15 novembre 2018 fixe la durée d'amortissement des biens aux comptes 21532 et 21534.

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

Le rattachement des produits et charges à l'exercice permet d'introduire dans le résultat la totalité des recettes et dépenses devant y figurer, en particulier celles qui ont donné lieu à service fait entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre, mais pour lesquelles les pièces justificatives n'ont pas encore été reçues ou émises, à l'issue de la journée complémentaire³⁴.

Réalisé en application du principe d'indépendance des exercices, le rattachement constitue également un élément de sincérité des comptes. Il est obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants.

Si la commune pratique le rattachement des charges (500 engagements font par exemple l'objet d'un rattachement à l'exercice 2021), aucun produit n'est rattaché aux exercices 2017 à 2021. Pour autant, certaines recettes de fonctionnement d'incidence significative auraient dû être rattachées à l'exercice précédent. C'est notamment le cas pour les titres suivants, émis en 2021 et dont le total est proche de 0,5 M€.

Tableau 9 : Exemples de produits titrés durant l'exercice 2021, ayant trait à l'exercice 2020 (en euros)

Date	Bordereau	Titre	Objet	Compte	Montant en €
04/02/2021	3	3	Part variable ancienne gravière 2020	70388	22 300
04/02/2021	3	15 à 24	Loyers gymnases 4e trimestre 2020	752	36 903
26/02/2021	21	120	Activité syndicale 4e trimestre 2020	6419	28 573
20/04/2021	49	349	Pass'III 2019-2020 à restituer	7588	65 422
17/06/2021	95	566	SPL décompte de charges 2020	7588	303 728
07/10/2021	165	1157	Décompte de charges 2020	7588	22 008
Total					478 934

Source : compte de gestion 2021. Montants arrondis à l'euro le plus proche.

Cette pratique incomplète des rattachements à l'exercice, pourtant obligatoires, nuit à la sincérité du résultat de la commune.

Rappel du droit n° 4 : Procéder chaque année aux rattachements des produits à l'exercice, conformément à l'instruction budgétaire et comptable en vigueur.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur de procéder aux rattachements de produits à compter de l'exercice 2023.

La mise en œuvre du référentiel M57 depuis le 1^{er} janvier 2023, avec en matière de gestion pluriannuelle la perspective de vote d'un règlement budgétaire et financier³⁵, évoquée par l'ordonnateur, doit être l'occasion pour la commune d'améliorer la qualité des comptes produits.

5. LA SITUATION FINANCIÈRE

Fin 2022, la commune d'Illkirch-Graffenstaden disposait d'un seul budget, tenu selon les dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14.

³⁴ Instruction budgétaire et comptable M14, tome 2, titre 1, chapitre 4.

³⁵ Cf. l'article L. 5217-10-8 du CGCT, le III de l'article 106 modifié de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République et le référentiel M57, tome 2, titre 1, chapitre 1.

5.1 La capacité d'autofinancement (CAF)

Tableau 10 : Composition de la capacité d'autofinancement brute de la commune d'Illkirch-Graffenstaden

En €	2017	2018	2019	2020	2021	2022 ³⁶
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	15 085 237	15 505 956	15 412 105	15 844 178	15 872 545	16 481 677
+ Fiscalité reversée	5 694 768	5 560 811	5 616 283	5 631 721	5 649 570	5 665 098
= Fiscalité totale (nette)	20 780 004	21 066 767	21 028 388	21 475 899	21 522 115	22 146 775
+ Ressources d'exploitation	2 196 728	2 306 855	2 308 109	1 719 166	1 954 759	2 200 455
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	4 037 591	3 629 525	4 817 561	4 129 167	3 765 320	4 010 467
= Produits de gestion (A)	27 014 323	27 003 146	28 154 058	27 324 233	27 242 194	28 357 697
Charges à caractère général	4 583 191	4 896 076	4 894 385	5 020 903	5 093 975	5 015 096
+ Charges de personnel	11 905 887	12 049 998	12 269 720	12 144 166	13 608 070	13 676 270
+ Subventions de fonctionnement	4 026 578	4 086 974	4 135 822	4 493 030	3 175 158	3 182 814
+ Autres charges de gestion	283 732	283 825	308 310	286 525	370 099	345 216
= Charges de gestion (B)	20 799 388	21 316 873	21 608 237	21 944 623	22 247 301	22 219 396
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	6 214 935	5 686 274	6 545 820	5 379 610	4 994 893	6 138 301
<i>En % des produits de gestion</i>	23,0 %	21,1 %	23,3 %	19,7 %	18,3 %	21,6 %
+/- Résultat financier	- 598 836	- 548 332	- 497 197	- 443 896	- 388 677	- 142 769
+/- Autres produits et charges excep.	91 253	218 371	81 073	194 440	64 317	318 424
= CAF brute	5 707 352	5 356 313	6 129 696	5 130 153	4 670 533	6 313 956
<i>En % des produits de gestion</i>	21,1 %	19,8 %	21,8 %	18,8 %	17,1 %	22,3 %

Source : comptes de gestion Illkirch-Graffenstaden

Entre 2017 et 2019, la commune a amélioré sa capacité d'autofinancement brute (CAF) jusqu'à atteindre 6,1 M€, soit près de 22 % des produits de gestion. Puis la CAF a diminué en 2020 et 2021 avant de connaître un nouveau point haut fin 2022, à hauteur de 6,3 M€, à la faveur d'une hausse de ses bases et recettes fiscales.

En effet, si le maintien des taux de fiscalité au même niveau, tout au long de période 2017-2022, combiné à des bases fiscales évoluant peu, avait conduit à une stagnation des ressources fiscales de la collectivité jusqu'en 2021, ces dernières ont augmenté de plus de 600 000 € entre 2021 et 2022 sous le seul effet de l'augmentation des bases. Ainsi, les produits de gestion de la commune connaissent, fin 2022, leur niveau le plus élevé de la période 2017-2022, avec un montant de 28,4 M€.

L'exercice 2021 a été, pour la commune, celui de la mise en œuvre des réformes de la fiscalité directe locale avec la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, ne laissant subsister au niveau des recettes communales que la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, avec une compensation par le transfert de la part départementale de

³⁶ Données provisoires 2022.

taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et, au cas d'espèce, le bénéfice de la compensation issue de l'application du coefficient correcteur³⁷.

Parallèlement, les charges de gestion ont, pour leur part, augmenté de 7 % entre 2017 et 2022, notamment les charges de personnel qui se sont accrues de 1,8 M€, dont une augmentation significative de 1,4 M€ entre 2020 et 2021 en raison essentiellement de recrutement d'effectifs supplémentaires, comme développé dans la partie du présent rapport dédiée aux ressources humaines *infra*.

Le niveau global des charges de gestion de la commune pourrait encore augmenter dans la mesure où les charges de personnel connaissent une certaine incompressibilité et subissent des augmentations liées à des mesures nationales et au glissement vieillesse technicité local. Cette situation pourrait s'accroître dans les années à venir en raison de l'augmentation généralisée des charges à caractère général, dans un contexte où l'indice des prix à la consommation a augmenté, en France, de 5,9 % au cours de l'année 2022³⁸.

Pour anticiper cette situation d'inflation, la commune a adopté, par délibération du 22 septembre 2022, des mesures d'économie liées à la réduction en durée et en puissance de l'éclairage public. Une commission spéciale « sobriété et transition énergétique » a été créée et s'est réunie les 10 et 20 octobre 2022. À cette dernière réunion, le plan de sobriété et de transition énergétique a été présenté ; il s'articule autour de 3 axes d'action municipaux :

- la limitation du recours aux énergies fossiles ;
- l'usage responsable du matériel et des équipements publics ;
- la maîtrise des consommations d'énergie lors des manifestations.

Si cette démarche est louable, elle aurait mérité d'être complétée par un chiffrage de ce plan d'économie et par des objectifs financiers à atteindre.

5.2 La politique d'investissement de la commune

5.2.1 La programmation des investissements

5.2.1.1 Le programme pluriannuel d'investissement

Depuis 2010, la commune d'Illkirch-Graffenstaden a mis en place un programme pluriannuel d'investissement (PPI). Ce programme est actualisé régulièrement.

Outil de présentation et de suivi de la politique d'investissement du mandat électoral, le PPI 2020-2026 (en annexe) présente un montant prévisionnel de 41 M€.

Le PPI de la commune intègre, jusqu'en 2022, essentiellement les opérations pluriannuelles. Afin d'avoir une vision synthétique de l'ensemble des dépenses d'investissement projetées, ce document inclut aussi, depuis le débat d'orientations budgétaires pour 2023, les investissements récurrents.

5.2.1.2 Les autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP)

La commune a, pour la première fois, lors du conseil municipal du 15 novembre 2018, procédé à la mise en place d'une autorisation de programme, sur le fondement des articles L. 2311-3

³⁷ Le dispositif du coefficient correcteur vise à compenser, sauf exceptions, la perte de produit fiscal issue de la suppression de la taxe d'habitation et de son remplacement par le produit du foncier bâti départemental.

³⁸ Données INSEE janvier 2023.

et R. 2311-9 du CGCT, pour l'opération de « construction de l'école élémentaire Libermann » pour un montant total de 11,2 M€ sur la période 2019-2022.

Le montant de cette autorisation de programme a été révisé lors du conseil municipal du 30 janvier 2021 pour en décaler l'échéance d'un an, jusqu'en 2023, et pour en augmenter le montant à hauteur de 12,2 M€.

Tableau 11 : Situation de l'AP/CP « École élémentaire Liebermann » (en €) avant l'adoption du compte administratif 2022

École élémentaire Libermann	Réalisé 2019	Réalisé 2020	Réalisé 2021	2022	2023
CP en €	340 655	1 248 633	2 526 298	4 398 000	3 709 413
Total AP en €	12 223 000				

Source : Délibérations du conseil municipal d'Illkirch-Graffenstaden

Par la suite, la commune a, par délibération du 7 avril 2022, mis en place des AP/CP pour deux autres opérations pluriannuelles : l'opération « Hall des sports », pour un montant total de 15,6 M€ et l'opération « maison de la jeunesse et des associations », pour 5,4 M€.

Dans ce cadre, la commune a répondu à la recommandation formulée par la chambre dans son précédent rapport des comptes et de la gestion, dans lequel elle préconisait de « mettre en place, pour les opérations significatives s'échelonnant sur plusieurs années, la procédure des autorisations de programmes / crédits de paiement ».

5.2.2 Le financement des investissements et la trésorerie

Tableau 12 : Financement des investissements de la commune d'Illkirch-Graffenstaden

En €	2017	2018	2019	2020	2021	2022 ³⁹
CAF brute	5 707 352	5 356 313	6 129 696	5 130 153	4 670 533	6 313 956
- Annuité en capital de la dette	1 320 201	1 348 471	1 377 973	1 408 763	1 440 897	1 474 434
= CAF nette ou disponible (C)	4 387 150	4 007 843	4 751 723	3 721 390	3 229 635	4 839 523
TLE et taxe d'aménagement	289 983	234 181	383 416	461 010	521 540	138 264
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	443 658	725 687	610 795	686 430	596 350	643 950
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	201 722	978 274	297 068	819 139	303 839	929 609
+ Produits de cession	4 744	19 835	20 751	35 081	748 455	367 382
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	940 107	1 957 978	1 312 031	2 001 660	2 170 185	2 079 204
= Financement propre disponible (C+D)	5 327 257	5 965 820	6 063 754	5 723 050	5 399 820	6 918 727
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	4 460 145	3 806 165	4 242 492	3 790 476	4 859 318	6 676 732
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	85 859	27 347	66 502	28 224	54 749	137 298
- Participations et inv. financiers nets	- 995	5 000	100	0	350 000	- 347 740
+/- Variation autres dettes et cautionnements	- 1 370	- 582	- 640	- 797	- 334	1 329
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	783 617	2 127 891	1 755 300	1 905 147	136 086	451 108
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	783 617	2 127 891	1 755 300	1 905 147	136 086	451 108

Sources : comptes de gestion de la commune d'Illkirch-Graffenstaden

Le financement propre disponible de la commune est resté stable entre 2017 et 2021 autour d'une moyenne annuelle de 5,7 M€, avant de repartir à la hausse en 2022, pour se situer à hauteur d'environ 7 M€ en fin d'exercice. Ce montant est à comparer avec le niveau d'investissement annuel attendu au regard du PPI pour les années 2022 à 2026, compris entre 4,4 et 8,6 M€, établissant la capacité financière avérée de la commune à financer ce plan. Cette capacité est renforcée par la situation très confortable du fonds de roulement et de la trésorerie dont dispose la commune fin 2022, à hauteur de plus de 21 M€, et de son faible endettement.

³⁹ Données provisoires 2022

Tableau 13 : Situation de trésorerie de la commune d'Illkirch-Graffenstaden

Au 31 décembre en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022 ⁴⁰
Fonds de roulement net global	15 093 569	17 221 459	18 976 759	20 881 906	21 017 992	21 469 100
- Besoin en fonds de roulement global	- 2 135 341	- 1 528 549	- 1 086 487	- 1 319 256	- 1 496 141	106 366
= Trésorerie nette	17 228 909	18 750 008	20 063 246	22 201 162	22 514 133	21 362 734
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	293,8	312,9	331,2	361,9	363,0	348,6

Source : comptes de gestion de la commune d'Illkirch-Graffenstaden

5.3 La dette

Tableau 14 : Situation d'endettement de la commune d'Illkirch-Graffenstaden

En €	2017	2018	2019	2020	2021	2022 ⁴¹
Encours de dettes du BP au 1er janvier	16 851 875	15 533 043	14 185 155	12 807 822	11 399 855	9 959 292
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	1 320 201	1 348 471	1 377 973	1 408 763	1 440 897	1 474 434
+ Nouveaux emprunts	0	0	0	0	0	0
= Encours de dette du BP au 31 décembre	15 533 043	14 185 155	12 807 822	11 399 855	9 959 292	8 483 529

Source : Comptes de gestion de la commune d'Illkirch-Graffenstaden

L'encours de dette de la commune a diminué de 40 % entre 2017 et 2022, confortant le niveau très satisfaisant de capacité de désendettement de la collectivité, lequel se situe à moins de deux années fin 2022, soit à un niveau bien inférieur à la moyenne nationale des communes de la strate (4,2 années⁴²).

Ainsi, à la clôture de cet exercice, l'encours de la dette de la commune s'élevait à 308 € par habitant, contre 1 000 € en moyenne au niveau national, pour les communes de la strate⁴³. La commune n'a, par ailleurs, conclu aucun nouvel emprunt au cours de la période 2017-2022.

Si la dette de la commune peut être qualifiée de non-risquée au regard de sa composition exclusive à taux fixe, elle présente un taux d'intérêt moyen élevé, à hauteur de 3,78 % au 31 décembre 2022⁴⁴. La collectivité n'a en effet pas refinancé sa dette au cours de la période 2017-2022, les indemnités actuarielles étant trop élevées pour rendre une telle opération pertinente.

6. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Compte tenu de ses effectifs, inférieurs à 350 agents, la commune d'Illkirch-Graffenstaden est affiliée à titre obligatoire au centre de gestion du Bas-Rhin.

⁴⁰ Données provisoires 2022

⁴¹ Données provisoires 2022

⁴² Fiches AEF DGFIP

⁴³ Fiches AEF DGFIP

⁴⁴ Par comparaison avec le taux moyen de l'encours des collectivités locales au 31 décembre 2018 qui se situe, pour sa part, à 2,24 % Banque des territoires 18 avril 2019, baromètre 2018 Finance active.

6.1 L'évolution des effectifs et de la masse salariale

6.1.1 Les effectifs

Tableau 15 : Évolution des effectifs sur emplois permanents au 31 décembre (2017-2021)

		2017	2018	2019	2020	2021
Effectifs réels sur postes permanents	Nombre d'agents	248	249	252	263	280
	ETPT	Non disponible	237	237	246	265
- dont agents titulaires	Nombre d'agents	203	207	210	211	222
	ETPT	196	198	198	196	211
- dont agents non titulaires	Nombre d'agents	45	42	42	52	58
	ETPT	Non disponible	39	40	50	54

Source : comptes administratifs et budget principal de la commune d'Illkirch-Graffenstaden

Entre fin 2017 et fin 2021, les effectifs sur emploi permanent de la commune ont augmenté de 13 %, soit 32 agents supplémentaires. Cette augmentation est principalement concentrée sur les exercices 2020 et 2021 et se traduit par une hausse des effectifs de 28 agents sur ces deux années (cf. détail en annexe 3).

Si des créations de poste ont eu pour objet de recruter sous un statut plus pérenne une dizaine de collaborateurs précédemment vacataires, notamment au sein des écoles et des centres de loisirs, 18 sont des créations nettes de postes.

Cette tendance à la hausse a également concerné les agents contractuels sur emploi non permanent employés par la commune : leur effectif a évolué de 23 fin 2017 à 32 fin 2022, cette évolution concernant quasi-exclusivement la catégorie C.

Même si la masse salariale par habitant de la commune d'Illkirch-Graffenstaden (494 €) est inférieure à celle de la moyenne des communes de la strate (775 €)⁴⁵, ce choix de recruter des effectifs supplémentaires a et aura, pour les années qui viennent, des conséquences à la hausse sur le niveau de masse salariale de la commune et sur la situation d'excédent brut de fonctionnement de la collectivité, comme développé *supra*.

Dans le cadre du pilotage de sa masse salariale, la commune aura de nouveaux choix de gestion à opérer d'ici la fin du mandat 2020-2026. En effet, la pyramide des âges des agents de la commune fait apparaître un âge moyen passant de 43,8 ans fin 2017 à 45,2 ans fin 2022, supérieur, en fin de période, à la moyenne nationale des agents de la fonction publique, qui se situe, en 2020 à 43,5 ans⁴⁶. Cette pyramide des âges des agents de la commune traduit également une situation où, au 31 décembre 2022, 20 % des effectifs, soit 68 agents, étaient âgés de plus de 57 ans et pourraient, en fonction des différentes règles de liquidation à pension, faire valoir, dans les prochaines années, leurs droits à retraite.

Pour autant, la commune rencontre ponctuellement des difficultés de recrutement pour certains métiers dits « en tension » comme les électriciens, les comptables, les informaticiens, ou les métiers de l'animation.

⁴⁵ Site internet de la direction générale des collectivités locales.

⁴⁶ Référence INSEE pour 2020.

Aussi, dans ce contexte et en l'absence d'outils de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC), la commune gagnerait à mettre en place rapidement ce type de dispositif.

Recommandation n° 2 : Mettre en place des outils de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.

6.1.2 La masse salariale

L'évolution significative à la hausse des effectifs de la commune à la fin de la période 2017-2021 a généré par effet « base » une augmentation de la masse salariale qui se traduit principalement en année pleine en 2021.

Ainsi, « charges incluses », les charges de personnel de la commune d'Illkirch-Graffenstaden ont augmenté, entre 2020 et 2021, de presque 1,5 M€, soit 12 %.

Tableau 16 : Rémunération totale du personnel de la commune d'Illkirch-Graffenstaden charges incluses

En €	2017	2018	2019	2020	2021
= Charges totales de personnel	11 905 887	12 049 998	12 269 720	12 144 166	13 608 070

Source : comptes de gestion de la commune d'Illkirch-Graffenstaden

6.2 Les primes et avantages

6.2.1 Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.

La commune d'Illkirch-Graffenstaden a délibéré le 18 mai 2017 pour mettre en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

Le conseil municipal a, par délibération du 14 décembre 2017, complété les conditions de versement du régime indemnitaire en prévoyant notamment, pour une liste de cas d'absence limitativement énumérés, le maintien intégral du bénéfice des primes et indemnités.

À la suite de la parution du décret n° 2020-182 du 27 février 2020, mettant en place des équivalences provisoires pour les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale qui ne bénéficiaient pas, jusqu'alors, du RIFSEEP, la commune a, par délibération du 19 décembre 2020, étendu ce régime indemnitaire à l'ensemble des cadres d'emplois présents dans la collectivité et pouvant bénéficier de ce régime.

L'attribution de la part variable du RIFSEEP, le complément indemnitaire annuel (CIA), est mise en œuvre de la manière suivante :

- l'exécutif municipal et la direction générale fixent une enveloppe globale pour l'ensemble des agents de la collectivité et répartie par direction au *pro rata* des effectifs sur la base de 400 € par agent de catégorie A, 200 € par agent de catégorie B et 100 € par agent de catégorie C ;
- le CIA est attribué en fonction de la manière de servir et sur la base de l'évaluation professionnelle dans la limite de 1 000 € par agent de catégorie A, 400 € par agent de catégorie B et 200 € par agent de catégorie C.

6.2.2 Les prêts de véhicule

La commune a mis en place un système de prêt gratuit de ses véhicules à ses agents qu'elle présente comme un avantage social. Cette pratique, qui n'a fait l'objet d'aucune délibération du conseil municipal, avait déjà donné lieu à une observation de la chambre dans son précédent rapport.

Les demandes se font par le biais de fiches remplies par le demandeur et adressées au chef de service et au directeur qui accordent ou non le prêt. La gratuité de l'usage est totale dans la mesure où l'agent ramène le véhicule après l'usage à titre personnel sans avoir à faire le plein du réservoir préalablement.

Dans les faits, le nombre de prêts est limité à deux par agent et par an, dans un rayon de moins de 50 kilomètres autour de la commune. Ces prêts interviennent les week-ends ou en dehors du temps de travail des agents et sont donc exclusivement affectés à un usage privé et personnel.

Les kilomètres parcourus dans ce cadre, pour l'ensemble des véhicules prêtés, sont compris entre 2 000 et 3 200 kilomètres par an.

Ces prêts des véhicules, accordés sans fondement juridique, constituent une pratique irrégulière à laquelle la commune doit mettre fin.

6.3 Le temps de travail

6.3.1 Le temps de travail annuel

Les dernières règles applicables relatives au temps de travail des agents de la commune sont détaillées dans la délibération du conseil municipal du 1^{er} juillet 2021, portant organisation du travail dans le cadre de l'application de la loi sur la transformation de la fonction publique, applicables au 1^{er} septembre 2021 pour les agents annualisés et au 1^{er} janvier 2022 pour tous les autres agents.

La mise en œuvre de ces règles soulève deux problèmes de conformité au droit en ce qui concerne le temps de travail des agents.

6.3.1.1 La durée annuelle du travail et le droit local

Le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale impose une durée de travail effectif de 1 607 heures pour l'année.

Or, la délibération du 1^{er} juillet 2021 prévoit que le temps de travail des agents de la commune est de 1 593 heures, en raison du bénéfice de deux jours fériés supplémentaires à soustraire, du fait de l'application de règles spécifiques à l'Alsace-Moselle.

Sur ce point, la réponse ministérielle du ministère de la transformation et de la fonction publique publiée au journal officiel du Sénat le 5 août 2021⁴⁷ vient préciser que « *la base d'annualisation de la durée du travail reste fixée à 1 607 heures indépendamment du nombre de jours chômés fixé dans ces départements. Toute collectivité territoriale d'Alsace et de Moselle qui déduirait ces deux jours fériés locaux de la durée légale annuelle de travail en la réduisant à 1 593 heures méconnaîtrait les textes applicables en la matière* ».

⁴⁷ Page 4896

La délibération prise par le conseil municipal d'Illkirch-Graffenstaden le 30 juin 2022 portant motion demandant à ce qu'il soit tenu compte du droit local en Alsace-Moselle et que soit respecté, dans le cadre du calcul de la durée annuelle du travail, le droit des agents aux deux jours fériés légaux supplémentaires et que la durée annuelle du travail des agents de la commune soit fixée à 1 593 heures, ne porte donc en aucun cas régularisation de la situation.

6.3.1.2 Les congés annuels

En application de l'article 1^{er} du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985, tout fonctionnaire en position d'activité a droit à un congé annuel rémunéré d'une durée égale à cinq fois ses obligations hebdomadaires de service pour une année de service accompli du 1^{er} janvier au 31 décembre, soit 25 jours pour une semaine de travail de cinq jours.

Or, la délibération du 1^{er} juillet 2021 prévoit, pour un agent à temps complet, le bénéfice de 26 jours de congés annuels.

Ainsi, au total, les agents de la commune bénéficient de trois jours de congés supplémentaires, en contradiction avec les dispositions du décret précité et, de ce fait, n'accomplissent pas la durée annuelle du travail, fixée par la loi à 1 607 heures.

Outre le fait de placer la commune dans une situation irrégulière au regard de la durée légale du temps de travail, les jours supplémentaires octroyés aux agents représentent un surcoût estimé à 128 020 € par an.

Tableau 17 : Surcoût annuel budgétaire théorique lié au temps de travail en vigueur au sein de la commune d'Illkirch-Graffenstaden

Écart avec le régime légal (j)	3
Écart en heures	21
Durée de travail théorique (h)	1 586
Effectif de la commune (ETPT) au 31 décembre 2021	264,70
Volume global d'heures perdues	5 559
Sureffectif théorique (ETPT)	3,46
Coût moyen d'un agent (€)	37 000 ⁴⁸
Surcoût budgétaire (€)	128 020

Source : Calcul à partir des données de la ville et du rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2020 de la DGAFP

La chambre rappelle qu'en application de l'article 47 de la loi n° 2019-828 de « transformation de la fonction publique » du 6 août 2019, les règles relatives au temps de travail des agents doivent respecter la durée annuelle de 1 607 heures.

Rappel du droit n° 5 : Respecter la durée légale du temps de travail prévue par l'article 47 de la loi n° 2019-828 de « transformation de la fonction publique » du 6 août 2019, soit 1607 heures annuelles.

6.3.2 Les heures supplémentaires

À la suite de la parution du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, la collectivité a délibéré le 19 décembre 2002 sur les conditions de mise en œuvre des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). Une délibération du conseil municipal du 1^{er} juillet 2021 est venue

⁴⁸ Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2020 – DGAFP.

compléter les dispositions en vigueur en fixant la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation d'heures supplémentaires.

Si l'attribution d'heures supplémentaires fait l'objet d'une procédure interne particulièrement précise et si l'ensemble des agents de la collectivité, en dehors du directeur général des services, sont soumis au badgeage, les conditions d'attribution et de paiement d'heures supplémentaires en dépassement du contingent mensuel de 25 heures ne sont pas toujours respectées.

En effet, la délibération du conseil municipal du 14 décembre 2011 rappelle la limite posée par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, de 25 heures supplémentaires mensuelles pour un agent, qui ne peut être dépassée que lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée, ou en raison de la nature des fonctions, celles-ci devant être préalablement établies par l'organe délibérant après avis de la commission paritaire.

Cette même délibération précise les cas concernés :

- dans le cadre des manifestations telles que la fête de la musique et les fêtes de l'III pour les agents du service électricité-magasin, du service des manifestations et de la police municipale ;
- dans le cadre des astreintes de déneigement pour lesquelles tous les agents des services techniques peuvent être sollicités.

Or, la situation des heures supplémentaires payées aux agents de la police municipale a été analysée pour la période 2017-2021 et il apparaît que des paiements pour heures supplémentaires au-delà de 25 heures mensuelles ont été versés pour des mois qui ne correspondent pas à la fête de la musique (juin) ou à la fête de l'III (juillet).

Par ailleurs, le volume d'heures supplémentaires réalisé par les agents de la commune au cours d'une année est significatif : entre 5 000 et 8 500 entre 2017 et 2022, pour une moyenne annuelle de 6 400 heures supplémentaires au cours de cette période, représentant l'équivalent de quatre ETP (équivalent temps plein).

Enfin, 25 % des heures supplémentaires sont réalisées par le service la police municipale, pour 1 586 heures en moyenne par an au cours de la période 2017-2022, alors que ce service comprend moins de 3 % des effectifs de la commune. Le recrutement de quatre policiers municipaux supplémentaires, au titre de l'effectif-cible du service, devrait permettre de réduire, voire faire cesser cette situation.

Tableau 18 : Heures supplémentaires réalisées – commune d'Illkirch-Graffenstaden

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Heures supplémentaires	6 782	4 966	5 398	5 055	8 465	7 755
En équivalent ETP	4,22	3,09	3,36	3,15	5,27	4,82

Source : commune d'Illkirch-Graffenstaden

Rappel du droit n° 6 : Appliquer les dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 quant aux limites posées en matière de paiement des heures supplémentaires et de conditions exceptionnelles de dépassement.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur de revenir à des pratiques conformes à la réglementation.

6.3.3 Le compte épargne-temps

La commune d'Illkirch-Graffenstaden a mis en place, au profit de ses agents, un compte épargne temps (CET) par délibération du conseil municipal du 23 juin 2005. La délibération du 16 décembre 2010 prend en compte les nouvelles dispositions en la matière issues du décret n° 2010-513 du 20 mai 2010 et prévoit la monétisation des jours épargnés.

Depuis la mise en place du CET, un nombre croissant de jours est comptabilisé annuellement (700 jours en moyenne au cours de la période 2017-2021) et payé (230 jours en moyenne par an).

En conséquence, la commune d'Illkirch-Graffenstaden dispose, fin 2022, d'un « stock » important de jours de CET, plus de 3 000, qui constitue à la fois un volume d'absences futures mais également une dette pour la collectivité.

Tableau 19 : Valorisation des jours de congés non pris et épargnés au 31 décembre 2022

	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Total
Nombre de jours de CET	360	1 053	1 907	3 320
Part du « stock » de CET	11 %	32 %	57 %	100 %
Forfait par jour CET (€) ⁴⁹	135	90	75	Sans objet
Montant brut (€)	48 600	94 770	143 025	286 395

Source : calculs issus des données de la commune d'Illkirch-Graffenstaden

6.3.4 L'application de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Illkirch-Graffenstaden s'inscrit également dans le cadre d'une enquête commune entre la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes sur le bilan de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique (TFP) a pour objectif d'accélérer la transformation du service public.

Le texte, largement enrichi au cours de la discussion parlementaire, compte 95 articles, contre 36 initialement. Il modifie le cadre et les pratiques du dialogue social dans la fonction publique et élargit le recours aux contractuels. Il traite également de la mobilité et des transitions professionnelles des agents. Il renforce l'exemplarité des administrations en matière de déontologie et d'égalité professionnelle. Il revoit le cadre de gestion des ressources humaines.

La commune s'est emparée de certaines possibilités offertes par la loi. Le détail de la mise en œuvre des dispositions de la loi TFP par la commune d'Illkirch-Graffenstaden figure en annexes 5 et 6. Seul le respect des nouvelles règles liées au temps de travail reste à assurer (cf. *supra* § 7.3.1).

⁴⁹ Montants prévus par l'arrêté ministériel du 28 novembre 2018 applicable aux agents de la FPT – JORF n° 0278 du 1^{er} décembre 2018.

7. LE SERVICE DE POLICE MUNICIPALE

7.1 La configuration du service

Depuis 2017, le service de police municipale d'Illkirch-Graffenstaden a peu évolué, tant dans ses missions que dans la structure de son effectif.

En l'absence de projet de service, le seul document transmis à la chambre permettant de présenter les missions réalisées par le service de la police municipale d'Illkirch-Graffenstaden est la convention de coordination qui la lie à la police nationale. Le service effectue, néanmoins, des missions judiciaires (verbalisations, contraventions en cas de non-respect du code de la route, contrôle de la bonne application des arrêtés de police du maire) ainsi que des missions ponctuelles conjointes avec la police nationale.

Depuis septembre 2021, le service de la police municipale est rattaché directement au maire. Cette situation n'est pas conforme à la réglementation. En effet, l'article 2 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987⁵⁰ précise que « *le directeur général des services des communes de 2 000 habitants et plus est chargé, sous l'autorité du maire, de diriger l'ensemble des services de la commune et d'en coordonner l'organisation* ». En conséquence, le service de la police municipale, comme l'ensemble des services, doit être rattaché au directeur général des services et soumis à son autorité.

7.1.1 La convention de coordination avec la police nationale

Conformément aux dispositions de l'article L. 512-4 et suivants du code de la sécurité intérieure, dès lors qu'un service de police municipale comporte au-moins trois agents⁵¹, une convention de coordination est conclue entre le maire, le représentant de l'État dans le département, et le procureur de la République.

Une convention de coordination a été signée le 6 janvier 2017 pour une durée de trois ans. Une seconde convention a été signée le 18 novembre 2020 pour une nouvelle période de trois ans.

Le contenu des deux conventions diffère peu. Il peut, néanmoins, être relevé que certaines dispositions ne sont plus d'actualité et que d'autres ne sont pas respectées.

L'article 9 de la convention évoque une rencontre quotidienne entre le chef du commissariat d'Illkirch-Graffenstaden et le responsable de la police municipale. En pratique, il s'agit d'une rencontre hebdomadaire. Ce même article mentionne que « *un groupe partenarial opérationnel [...] se réunit deux fois par mois [...]* ». En pratique, le groupe se réunit mensuellement.

L'article 15 mentionne un « *rapport périodique établi au moins une fois par an sur les conditions de mise en œuvre de la présente convention* ». Ce rapport n'était pas réalisé au cours de la période contrôlée. À la suite des observations de la chambre, une première évaluation annuelle pour l'année 2022 a été réalisée par l'ordonnateur.

L'article 16, quant à lui, prévoit que la convention de coordination, ainsi que son application, fassent l'objet d'une évaluation annuelle au cours d'une réunion du conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD). Cette évaluation n'a pas encore été menée.

⁵⁰ Décret portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés.

⁵¹ Avant 2021 : au-moins 5 agents.

7.1.2 La structure de l'effectif

Le service est passé de six à huit agents en 2021. Le projet de l'ordonnateur en fonctions est de disposer, courant 2023, d'un effectif de douze agents pour ce service. La composition de l'effectif a été entièrement renouvelée depuis 2017.

7.2 Les moyens du service

L'équipement du service de police municipale se compose de moyens de locomotion, d'une dotation en armement et d'une dotation spécifique.

Au 31 décembre 2022, le service disposait ainsi de trois véhicules, deux scooters et six VTT.

Chaque agent en fonctions, et ayant satisfait aux obligations de formation, est armé au sein du service.

La dotation en armement est mise en sécurité au sein des locaux de la police municipale, dans une armoire forte sécurisée à code numérique avec des compartiments individuels pour chaque agent et fermés à clés. Le stock de munitions fait l'objet d'un suivi précis.

Le service de la police municipale est également doté de moyens spécifiques. Il dispose d'un éthylotest, acheté en novembre 2020, et d'un cinémomètre acheté en septembre 2020, utilisés lors des contrôles routiers. Le service a en outre été doté en mai 2019 de six caméras « piéton ». Chaque équipage part avec une caméra. Le service dispose également, depuis janvier 2023, d'un nouveau logiciel Ypolice.

Enfin, depuis 2011, le service est doté de radios portatives numériques. Ce matériel est mis à la disposition de la commune par l'ex-communauté urbaine de Strasbourg qui en assure la maintenance. Or, cette convention conclue initialement pour une durée de trois ans, ne pouvait être reconduite que de manière expresse pour une nouvelle durée de trois ans. De plus, comme précisé à l'article 8 de la convention : « *à l'issue de cette seconde période, en l'absence de reconduction dûment formalisée par une nouvelle convention, les prestations prendront fin de plein droit à la date d'échéance* ». Cette convention prévoyait également le paiement d'une redevance annuelle. L'ordonnateur n'a pas pu fournir les pièces justifiant de la reconduction expresse de la convention de 2011. Il a, par ailleurs, confirmé qu'aucune redevance n'avait été payée par la commune d'Illkirch-Graffenstaden. Il ressort donc que la commune bénéficie depuis novembre 2015, sans fondement juridique, d'un matériel et d'un réseau appartenant à l'Eurométropole de Strasbourg.

7.3 Le coût du service

Les dépenses de fonctionnement du service, issues de la sous-fonction 112 « police municipale » représentent 334 000 € en 2021 et ont augmenté de manière très contenue depuis 2017. Elles sont essentiellement composées de dépenses de personnel, dans les conditions juridiques d'octroi et de volume d'heures supplémentaires déjà évoqués *supra*.

En outre, la commune respecte les préconisations liées à la formation des policiers municipaux : depuis 2017, ce sont 320 jours de formation qui ont été suivis par 14 agents du service de police municipale.

Rapportées au budget de la commune, les dépenses de fonctionnement relatives à la sécurité sont stables au cours de la période contrôlée (1,4 %).

La commune a en outre investi, au cours de la période 240 000 €, dont plus de 215 000 € liés à l'installation du nouvel hôtel de police.

7.4 Le suivi et l'évaluation de l'activité du service

Au 31 décembre 2022, alors que le projet de l'ordonnateur est de disposer d'un service de 12 agents et de rendre effectif le projet de centre de supervision urbain évalué à 167 611 €, le service ne disposait pas encore d'un projet de service ni d'un règlement intérieur.

L'ordonnateur a précisé, au cours de l'instruction, qu'une réflexion était en cours afin de mettre en œuvre, courant 2023, une charte de bon fonctionnement ainsi qu'un nouveau planning de fonctionnement à la suite de la constitution d'un service composé de 12 agents.

Depuis janvier 2022, un suivi d'activité mensuel a été mis en place. Le nouveau logiciel Ypolice devrait permettre d'affiner et de connaître en temps réel l'activité du service.

Priorité affichée du mandat 2020-2026, le service de la police municipale est ainsi encore au début de sa phase de montée en puissance. En effet, si des moyens matériels ont d'ores et déjà été acquis, la structuration du service (projet de service, règlement intérieur) n'est pas encore réalisée et les effectifs de professionnels restent encore à recruter. Enfin, cette montée en puissance devra nécessairement s'accompagner, au travers d'outils dédiés, d'un suivi et d'un pilotage plus fin de l'activité pour pouvoir rendre des comptes sur les moyens mis en œuvre.

8. L'EXPLOITATION DE « L'ILLIADE » ET DE LA « VILL'A »

L'Illiade et la Vill'A sont deux équipements culturels de la commune d'Illkirch-Graffenstaden.

L'Illiade, espace modulable de 2 800 m² de surface exploitable, est destiné à accueillir des manifestations tels que des concerts, des spectacles, des expositions, des congrès et des séminaires. Cet espace se compose de l'Illiade « Côté jardin », doté d'une salle de spectacle de 350 m² et d'une scène de 170 m², pouvant accueillir de 480 à 1 080 spectateurs et, depuis 2006, d'un nouvel espace, l'Illiade « Côté cour », équipé d'une salle d'une capacité de 144 places assises et de bureaux.

La Vill'A, équipement inauguré en 2015, est un lieu de plus de 3 000 m² dédié à l'enseignement artistique. Il se compose d'un « studio », espace scénique équipé de 150 m² pouvant accueillir plus de 100 spectateurs, d'espaces dédiés à la musique (plateau musical, dix studios de musique, deux studios « percu-sons » et un studio de répétition), aux arts plastiques, ainsi qu'un lieu dédié aux expositions temporaires de 200 m², la Mezzanine. Pour la danse, le cirque et le théâtre, la Vill'A dispose également de deux plateaux de 130 m² et 300 m². Les arts numériques bénéficient d'un atelier de 60 m². Des espaces dédiés à la petite enfance, ainsi qu'à la formation, sont également à disposition dans cet ensemble.

Le conseil municipal de la commune d'Illkirch a, par délibération du 19 décembre 2013, approuvé la création, avec les communes d'Eschau et de Geispolsheim, d'une société publique locale (SPL) dénommée « l'Illiade ». Cette SPL a pour objet social l'exercice de toutes activités *« culturelles, éducatives, sociales, commerciales et festives liées, en particulier, aux activités du spectacle et/ou de l'art ; d'organisation de tous congrès, foires, salons ou manifestations commerciales ; de bar et restauration en lien avec les activités visées supra ; de prestations techniques ou formations en lien avec les activités visées supra⁵² »*.

La SPL est administrée par un conseil d'administration, dont la composition a évolué du fait de l'entrée de la commune de Lingolsheim en 2018 comme actionnaire de la SPL. Les sièges sont attribués en proportion du capital social détenu par chaque collectivité territoriale membre de la SPL.

⁵² Source : convention SPL initiale

Tableau 20 : Évolution de la composition du conseil d'administration de la SPL

Associés	Nombre d'administrateurs (2014-août 2018*)	Nombre d'administrateurs (a/c août 2018)
Commune d'Illkirch-Graffenstaden	7	10
Commune de Geispolsheim	1	1
Commune d'Eschau	1	1
Commune de Lingolsheim		2
Total	9	14

Source : délibération du conseil municipal du 10 septembre 2020/ * statuts SPL 2014 et 29 août 2018

Conformément aux dispositions de l'article L. 1531-1 du CGCT, la SPL l'Illiade exerce ses activités pour le seul compte de ses actionnaires et sur leurs seuls territoires.

8.1 Le cadre contractuel choisi pour l'exploitation de ces deux équipements culturels

8.1.1 Les contrats et avenants

La commune d'Illkirch-Graffenstaden a fait le choix d'une délégation de service public (DSP) pour l'exploitation de L'Illiade et de la Vill'A.

Un premier contrat de délégation de service public a été conclu en 2014, pour une durée de sept ans⁵³, entre la commune et la SPL. Il a été prorogé par avenants successifs jusqu'au 30 septembre 2022. Une seconde délégation de service public est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2022 pour une durée de quatre ans et neuf mois.

Les deux délégations de service public ont été signées sans mise en concurrence comme le permet le code de la commande publique lorsque le bénéficiaire est une SPL.

Au cours de la période contrôlée, trois avenants à la convention initiale ont été signés.

Le premier avenant au cours de la période sous revue (avenant n° 3), adopté par délibération du conseil municipal du 13 décembre 2018, acte la reprise à la charge de la commune d'Illkirch-Graffenstaden de la gestion des bâtiments l'Illiade et la Vill'A.

Le deuxième avenant (avenant n° 4), approuvé par délibération du 1^{er} juillet 2021, a pour objet principal de proroger la durée du contrat jusqu'au 30 juin 2022. Au cours de l'instruction, l'ordonnateur n'a pas été en mesure de fournir cet avenant signé.

Un troisième et dernier avenant (avenant n° 5), approuvé par délibération du 30 juin 2022, mais sans consultation préalable de la commission consultative des services publics locaux, a été signé le 6 juillet 2022 afin de proroger de trois mois le contrat de DSP, soit jusqu'au 30 septembre 2022.

L'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession a supprimé l'article L. 1411-2 du CGCT qui offrait la possibilité de proroger la durée du contrat d'une année pour un motif d'intérêt général.

⁵³ Échéance au 1^{er} juillet 2021.

Désormais, l'article R. 3135-5⁵⁴ du code de la commande publique précise que le contrat « de concession peut être modifié lorsque la modification est rendue nécessaire par des circonstances qu'une autorité concédante diligente ne pouvait prévoir ».

En l'espèce, la situation sanitaire liée à l'épidémie de covid-19 est effectivement constitutive de circonstances que l'autorité délégante ne pouvait prévoir. Aussi, la prorogation d'un an, par l'avenant n° 4 de la durée de la DSP au motif de « *l'impact de la situation sanitaire sur la réalisation des missions de service public confiées à la SPL* » est recevable.

En revanche, l'argument invoqué par la commune afin de proroger une nouvelle fois de trois mois la durée du contrat n'est pas recevable. En effet, avancer le motif que « *la passation de la nouvelle délégation ne pourra être conclue avant l'échéance du contrat actuellement en vigueur. Ainsi, en raison de la nécessité d'assurer la continuité du service public, la commune a décidé, par le biais d'un avenant de prolonger ledit contrat de trois mois*⁵⁵ », n'est pas constitutif de circonstances que la commune ne pouvait prévoir.

Ainsi, l'avenant n° 5 à la DSP qui prorogeait pour une durée de trois mois le contrat ne disposait pas d'une base juridique avérée.

8.1.2 La contribution financière de la commune

8.1.2.1 Une contribution financière communale majoritaire dans les ressources du délégataire

L'article 42 de la première délégation de service public, puis l'article 41 du nouveau contrat entré en vigueur le 1^{er} octobre 2022, instaurent une « compensation financière » annuelle en contrepartie des contraintes de service public prévues au contrat.

Depuis 2017, les avenants successifs à la DSP ont réévalué le montant de la contribution annuelle en fonction des évolutions de périmètre de la délégation⁵⁶.

Au regard de la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19, la contribution des saisons 2019/2020 et 2020/2021 a été ajustée, sans recourir à un avenant, par simples délibérations du conseil municipal des 5 novembre 2020 et 9 décembre 2021.

L'article 41 du nouveau contrat de DSP, en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2022, fixe désormais cette contribution communale annuelle à 2,1 M€.

Si les dispositions de l'article L. 2224-2 du CGCT permettent effectivement une contribution communale en cas de délégation du service, cette contribution est soumise à la condition que « (...) *la part prise en charge par le budget propre [n'excède pas] le montant des sommes données au délégataire pour sujétions de service public et [ne] représente [pas] une part substantielle de la rémunération de ce dernier* ».

Or, au cours de la période contrôlée, le montant de la compensation financière de la commune d'Illkirch-Graffenstaden représente en moyenne sur cette période, plus des deux tiers des recettes totales perçues par le délégataire soit une part substantielle des recettes perçues par le délégataire.

De plus, quel que soit le résultat de l'activité, la contribution versée par la commune s'ajuste au résultat de l'exploitation, conduisant à ce que la SPL ne soit jamais déficitaire. Ainsi, le risque d'exploitation, qui devrait être porté par le délégataire, est, en réalité, supporté par le

⁵⁴ En vigueur au 1^{er} janvier 2019.

⁵⁵ Avenant n°5.

⁵⁶ Ex : 2018 : reprise par la ville des bâtiments.

délégant. D'ailleurs, le délégataire qualifie lui-même de « subvention d'équilibre » dans ses rapports annuels produits entre 2017 et 2022, la contribution financière versée par le délégant.

Ainsi, durant les saisons 2019/2020 et 2020/2021 marquées par la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19, les recettes propres du délégataire ont diminué. Le délégant a, sur ces deux exercices, décidé d'ajuster par simple délibération la part de sa contribution financière qui a, certes, diminué en valeur, mais augmenté dans le poids qu'elle représente dans la totalité des recettes de fonctionnement du délégataire (73 % pour la saison 2019/2020 et 80 % pour la saison 2020/2021).

Tableau 21 : Évolution de la part de la contribution financière communale dans les recettes totales de la délégation

En €	2017	Saison 2017/2018	Saison 2018/2019	Saison 2019/2020	Saison 2020/2021	Saison 2021/2022
Montant contribution financière de la commune	2 262 000	2 387 000	2 316 945	2 061 000	1 511 000	1 815 000 ⁵⁷
Total des recettes perçues (B)	3 506 612	3 582 613	3 459 455	2 837 346	1 894 567	2 724 926
Part A/B	65 %	67 %	67 %	73 %	80 %	67 %

Source : CRC GE à partir des comptes de gestion et des bilans annuels du délégataire

En constituant une part substantielle des ressources du délégataire, cette compensation financière contrevient aux dispositions de l'article L.2224-2 du CGCT précité. En conséquence, le contrat en cours ne répond pas à la classification de « contrat de concession ».

8.1.2.2 Le coût de la maintenance des bâtiments mis à disposition de la SPL par la commune

Depuis l'avenant du 13 décembre 2018, la commune prend à sa charge les frais de maintenance et l'amortissement des bâtiments, qui sont mis à disposition gracieusement de la SPL. Cette prise en charge a été évaluée, en 2018, à 75 000 €, montant dont la contribution financière a été diminuée. La commune n'est cependant pas en mesure de justifier du coût effectif de la maintenance de ces bâtiments mis à disposition.

8.2 Le bilan de la première délégation de service public

8.2.1 Le contrôle réalisé par le délégant

8.2.1.1 Le rapport annuel du délégataire

L'article 48 des avenants n° 2, 3 et 4 prescrivait la production par le délégataire « *chaque année avant le 1er octobre et pendant toute la durée du contrat un compte rendu de l'année N-1, au délégant (...)* ».

⁵⁷ Montant issu du rapport du délégataire, car comptes 2022 non disponibles.

Le nouveau contrat de délégation de service public, entré en vigueur au 1^{er} octobre 2022, précise à l'article 46 que : « (...) le délégataire produit chaque année avant le 1/01 et pendant toute la durée du contrat un rapport de l'année N-1, au délégant (...). Le rapport est établi du 1^{er} juillet N au 30 juin de l'année N+1⁵⁸ (...) ».

Les modalités de production du rapport annuel appellent deux remarques.

D'une part, les dispositions de la délégation de service public ne respectent pas le code de la commande publique qui établit, à l'article R. 3131-2, le 1^{er} juin comme date de production du rapport annuel du délégataire pour l'année civile écoulée.

D'autre part, il n'a pas été possible de déterminer si l'obligation de production imposée par la convention avait été respectée par le délégataire et, de ce fait, de s'assurer que les dispositions de l'article L. 1411-3 du CGCT qui imposent à la collectivité d'inscrire le rapport, dès sa production par le délégataire, à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante, ont été respectées.

8.2.1.2 Le suivi de l'exécution

Le suivi de l'exécution de la délégation de service public (DSP) doit être assuré par le délégant. À cette fin, la DSP contient des dispositions particulières permettant au délégant d'assurer un contrôle sur l'activité du délégataire.

L'article 45 du contrat de DSP de 2017 prévoyait que le délégant organise au moins une réunion annuelle d'un comité de suivi de la DSP.

Par ailleurs, l'article 46 instaurait un « *contrôle exercé par le délégant dans le cadre du contrôle analogue et dans le cadre de la gestion du service délégué* ».

L'article 47 permettait également au délégant de pouvoir disposer d'un tableau de bord avec les principaux indicateurs de fonctionnement, qui devrait être analysé lors des réunions du comité de suivi de la DSP.

Dans les faits, le contrôle qui doit être opéré par l'ordonnateur n'a pas été suffisamment exercé.

Tout d'abord, l'ordonnateur n'a pas été en mesure de produire les comptes rendus de la réunion annuelle du comité de suivi propre à la DSP prévu par l'article 45 précité. Le rapport du comité de contrôle analogue ne peut s'y substituer.

En outre, l'ordonnateur n'a pas pu fournir le tableau de bord prévu à l'article 47.

Le nouveau contrat de délégation a repris ces articles en les faisant, pour certains, évoluer. Ainsi, la réunion annuelle prévue à l'ancien article 45 devient semestrielle (article 43), l'ancien article 46 est repris à l'article 44 et l'ancien article 47 prévoyant un tableau de bord est repris à l'article 45 en ajoutant une fréquence d'élaboration trimestrielle.

Rappel du droit n° 7 : S'assurer de la bonne exécution du contrat de délégation de service public (DSP) concernant l'exploitation de l'Illiade et de la Vill'A en tenant la réunion annuelle du comité de suivi propre à la DSP, en exigeant du délégataire le tableau de bord de suivi trimestriel et en réunissant le comité de contrôle analogue de la SPL.

La chambre note, toutefois, l'engagement de l'ordonnateur de désigner un interlocuteur unique en charge du pilotage de la délégation de service public et la mise en œuvre prochaine de procédures de suivi du contrat.

⁵⁸ À l'exception de la première année de contrat pour laquelle il sera établi du 1^{er} octobre 2022 au 30 juin 2023.

8.2.2 Le bilan de l'exploitation des deux équipements

8.2.2.1 Le coût du fonctionnement des deux équipements

Tableau 22 : Évolution du coût de fonctionnement annuel de la délégation de service public

En €	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021	2021/2022
Charges de fonctionnement	3 494 162	3 567 363	3 420 651	2 821 620	1 819 425	2 715 073
- dont charges de personnel	1 822 048	1 909 237	1 759 558	1 596 151	1 163 439	1 443 279
Produits de fonctionnement	3 506 612	3 582 613	3 459 455	2 837 346	1 894 567	2 724 926
- dont recettes propres du délégataire	1 165 439	1 133 757	1 018 178	766 574	245 863	715 729
% recettes propres / produits de fonctionnement	33 %	32 %	29 %	27 %	13 %	26 %
Solde net	12 450	15 250	38 804	15 726	75 142	9 853

Source : CRC GE à partir des rapports annuels du délégataire

Les recettes de fonctionnement sont restées relativement stables entre 2017 et fin 2019. En revanche, les saisons 2019/2020 et 2020/2021 ont subi les conséquences directes de la crise sanitaire. Fin 2021, les recettes de fonctionnement sont en repli de 45 % par rapport à fin 2019. Cette chute s'explique à la fois par la réduction de 0,9 M€ de la contribution communale entre fin 2019 et fin 2021 et par le repli des recettes propres de 0,7 M€ lié aux annulations de programmation et à la fermeture des établissements.

Les charges de fonctionnement ont suivi la même évolution que celle des recettes.

Le bilan fourni par le délégataire ne permet pas d'avoir une vision claire du coût respectif de l'Illiade et de la Vill'A, l'ensemble des charges et produits étant mélangés dans les comptes de la DSP. La commune, délégante, devrait exiger de son délégataire une analyse de coût spécifique pour chaque activité, le cas échéant par un nouvel avenant à la convention.

8.2.2.2 Le bilan de l'activité de la délégation de service public

Le nombre d'entrées et les recettes des spectacles sont en constante diminution sur la période.

Les recettes issues des locations de salles suivent la même tendance depuis 2018.

Tableau 23 : Fréquentation et recettes

En €	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021	2021/2022
Nombre d'entrées Illiade	27 930	28 214	25 241	21 496	1 127	20 944
- dont entrées payantes	25 400	25 898	23 017	19 755	1 048	19 514
Taux de remplissage	82 %	79 %	79 %	79 %	76 %	66 %
Recettes TTC des spectacles	386 906	445 635	409 948	315 600	13 311	315 636
Recette moyenne/spectateur	15	17	18	16	13	16
Recettes des locations de salles	150 329	171 905	164 257	131 865	10 437	104 203
Recette des cotisations Vill'A	291 386	294 286	292 972	216 788	172 443	237 125
Recettes du Comptoir	298 468	139 563	15 270	7 195	/	/
Recettes Bar Illiade	22 498	21 347	5 539	/	/	/
Autres	15 762	61 021	130 192	95 126	49 672	58 765

Source : CRC GE à partir des rapports annuels du délégataire

La Vill'A propose des enseignements artistiques à destination de tous les publics, sous des formats différents :

- des formats dits « longs » que sont les enseignements annuels ;
- et des formats dits « courts » (stages, week-end, à la journée ou en modules de six semaines).

Tableau 24 : Bilan général de l'enseignement et fréquentation à la Vill'A

	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021	2021/2022
Nombre total d'inscriptions aux cours	2 015	2 254	2 135	2 103	1 450	1 644
Nombre d'élèves accueillis	1 175	1 563	1 475	1 530	1 102	1 292

Source : CRC GE à partir des rapports annuels du délégataire

Le bilan de l'activité de la Vill'A suit celui de l'Illiade avec une baisse du nombre total des inscriptions depuis 2017. Le nombre d'élèves accueillis n'ayant pas retrouvé, en 2021/2022, le niveau qu'il avait avant la crise sanitaire de 2020.

ANNEXE 1 : Montants de fiscalité directe locale perçus par la métropole

Tableau 1 : Montants de fiscalité directe locale perçus par l'Eurométropole de Strasbourg sur le territoire de la commune d'Illkirch-Graffenstaden (en euros)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évol. en %
TH *	4 729 469	4 792 830	4 952 325	5 045 694	149 114	129 256	- 97,3 %
TFPB **	507 319	521 912	526 394	529 847	500 101	2 071 088	308,2 %
TFPNB	3 986	4 008	4 128	4 141	4 570	4 586	15,1 %
TAFNB	19 494	19 579	20 297	20 240	24 182	23 754	21,9 %
CFE ***	5 170 808	5 218 337	5 448 834	5 280 570	4 395 104	4 273 457	- 17,4 %
DCRTP	140 275	140 275	137 622	136 247	136 247		- 100,0 %
FNGIR	311 586	311 251	311 489	311 489	311 489	311 489	
CVAE	2 839 953	3 081 227	3 533 378	3 227 725	3 280 154	4 220 312	48,6 %
lfer	93 860	94 790	101 260	105 314	109 875	116 069	23,7 %
Teom	4 365 596	4 517 982	4 463 165	4 479 778	4 503 113	4 250 620	- 2,6 %
Tascom	656 446	436 713	525 314	473 587	479 138	398 640	- 39,3 %
Total	18 838 792	19 138 904	20 024 206	19 614 632	13 893 087	15 799 271	- 16,1 %

Source : état fiscal de la direction régionale des finances publiques 1288M

* Depuis 2021, seul figure le produit de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale (cf. article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020).

** Le taux métropolitain de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) est porté à 4,60 % en 2022 (contre 1,15 % en 2021).

*** À partir de 2021, impact sur le produit de cotisation foncière des entreprises (CFE) de la réduction de moitié des bases des établissements industriels (cf. article 29 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021). Cette réduction fait l'objet d'une compensation par l'État.

ANNEXE 2 : PPI 2020-2026 de la commune d'Illkirch-Graffenstaden

Tableau 2 : PPI 2020-2026 de la commune d'Illkirch-Graffenstaden (montants en euros)

Opération	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Total
Ecole élémentaire Libermann	1 248 633	5 796 000	4 398 000	439 712				11 882 345
Hall des sports	11 000	150 000	1 000 000	4 000 000	3 500 000	3 336 000	3 800 000	15 797 000
Skate Park		50 000	450 000					500 000
Terrain basket Lycée hôtelier			130 000					130 000
Extension école maternelle Plaine		50 000	711 400					761 400
Poste de police		226 000	290 000					516 000
Maison de l'enfance	2 000	25 000					300 000	327 000
Maison de la jeunesse et associations			1 000 000	1 500 000	1 500 000	1 400 000		5 400 000
Vestiaires et tribunes Schweitzer	7 000				750 000	750 000	300 000	1 807 000
Marché couvert				700 000	800 000			1 500 000
Terrain CRIG				1 200 000				1 200 000
Stade de la Schlossmatt						100 000		100 000
Forum			50 000	750 000				800 000
Ferme urbaine		28 000			250 000	500 000		778 000
Total	1 268 633	6 325 000	8 029 400	8 589 712	6 800 000	6 086 000	4 400 000	41 498 745

Source : Délibérations du conseil municipal d'Illkirch-Graffenstaden

ANNEXE 3 : Liste des créations de postes sur emploi permanents en 2020 et 2021

1/ En 2020 :

- création de 4 postes d'ATSEM ;
- création d'un poste de graphiste (catégorie B) ;
- création d'un emploi de chargé de mission communication par le biais d'un contrat de projet ;
- création d'un emploi de chargé de mission ferme urbaine et transition écologique par le biais d'un contrat de projet ;
- création de 3 postes de policiers municipaux pour renforcer le service (création votée fin 2020 pour le 1^{er} janvier 2021) ;
- création d'un poste de coordinateur des agents d'entretien des écoles (création votée fin 2020 pour le 1^{er} janvier 2021) ;
- création d'un poste de technicien informatique (création votée fin 2020 pour le 1^{er} janvier 2021).

2/ En 2021 :

- création de 2 postes de conducteur de navette ;
- création de 2 postes de chargés de mission au sein du service animation de la ville ;
- création d'un poste de chargé de mission PPI pour renforcer les équipes administratives de la direction des services techniques ;
- création d'un poste d'animateur dans le cadre de la mise en place d'un conseil municipal des jeunes ;
- création d'un poste d'ATSEM suite à une ouverture de classe ;
- création de 10 postes d'adjoint d'animation dans le cadre d'une politique de déprécarisation des vacataires intervenant au sein des écoles et du centre de loisirs ;
- création de deux postes d'adjoint techniques pour déprécariser des vacataires intervenant dans le cadre du parc animalier ;
- création d'un poste d'attaché territorial chargé de mission auprès du DGS puis de la DRH suite au retour d'un agent après détachement de droit pour effectuer un mandat électoral ;
- création d'un poste de dessinateur au sein du bureau d'études de la collectivité.

ANNEXE 4 : Répartition et évolution des effectifs permanents par catégorie et par filière.

Tableau 1 : Répartition des effectifs permanents par catégorie

	Au 31/12/2017		Au 31/12/2021	
	Nombre	%	Nombre	%
Agents catégorie A	22	8,8 %	31	11,07 %
Agents catégorie B	42	16,9 %	42	15 %
Agents catégorie C	184	74,19 %	207	73,9 %
Total effectifs pourvus	248	100 %	280	100 %

Source : commune d'Illkirch-Graffenstaden

Tableau 2 : Évolution de la répartition par filière des effectifs permanents

Filières	Au 31/12/2017		Au 31/12/2021	
	Nombre d'agents	%	Nombre d'agents	%
Administrative	64	25,8 %	77	27,5 %
Animation	23	9,2 %	27	9,6 %
Culturelle	1	0,4 %	1	0,35 %
Médico-sociale	3	1,2 %	3	1,07 %
Sociale	27	10,8 %	36	12,8 %
Sportive	1	0,4 %	1	0,35 %
Technique	123	49,5 %	127	45,3 %
Police municipale	6	2,4 %	8	2,8 %
Total	248	100 %	280	100 %

Source : commune d'Illkirch-Graffenstaden

ANNEXE 5 : Bilan de la mise en œuvre de la loi du 6 août 2019 de « transformation de la fonction publique » par la commune d'Illkirch-Graffenstaden

1. Les dispositions de la loi « TFP » mises en œuvre par la commune

Les contrats de travail spécifiques

La commune d'Illkirch-Graffenstaden a eu recours à deux reprises au contrat de projet, prévu par l'article 3-II de la loi du 26 janvier 1984 et le décret n° 2020-172 du 27 février 2020.

Le premier, pour une durée de trois ans, avait pour objet d'élaborer et impulser une politique globale de communication *via* différents médias autour des projets de la mandature et de piloter le projet de refonte du site internet de la collectivité et la création d'une web-tv, prévue par la délibération du conseil municipal du 1^{er} octobre 2020.

Le second, pour une durée de trois ans, avait pour objet de mener à bien le projet de ferme urbaine et de poursuivre la transition écologique de la collectivité, tels que prévus par la délibération du conseil municipal du 21 décembre 2020.

Au moment de l'instruction, ces deux emplois n'étaient plus pourvus.

Si ces contrats sont analysés par la collectivité comme moins précaires pour les agents et moins rigides que le contrat à durée déterminée, ils supposent toutefois que le projet et ses contours soient bien définis et distincts de missions plus pérennes.

La possibilité pour des fonctionnaires d'y accéder par voie de détachement constitue également, pour les agents, une possibilité d'évolution ou de reconversion professionnelle.

L'article 21 de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 permet le recrutement sur des emplois permanents pour toutes catégories (A, B et C) lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient, notamment lorsqu'il s'agit de fonctions nécessitant des compétences spécialisées techniques ou nouvelles ou lorsque l'autorité de recrutement n'est pas en mesure de pourvoir l'emploi par un fonctionnaire présentant l'expertise ou l'expérience professionnelle adaptée aux missions à accomplir.

La commune a fait usage de ces dispositions visant à répondre à des besoins correspondant à des compétences bien précises à une seule occasion pour le recrutement d'un graphiste en catégorie B.

En revanche, la commune n'a pas engagé de recrutement sur titre, tel que prévu par l'article 89 de la loi « TFP ».

La prime « de précarité »

L'article 23 de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 prévoit, pour certains contrats conclus à durée déterminée d'une durée inférieure ou égale à un an et lorsque la rémunération brute globale prévue dans ces contrats est inférieure à un plafond fixé par décret, une indemnité de fin de contrat, dite de « précarité ». Ces dispositions ne sont pas applicables lorsque, au terme du contrat ou de cette durée, les agents sont nommés stagiaires ou élèves à l'issue de la réussite à un concours ou bénéficient du renouvellement de leur contrat ou de la conclusion d'un nouveau contrat, à durée déterminée ou indéterminée, au sein de la fonction publique territoriale. Depuis le 1^{er} janvier 2021, la commune d'Illkirch-Graffenstaden a utilisé ce dispositif et a versé 10 indemnités de précarité pour un montant moyen de 1 664 €. L'ordonnateur considère par ailleurs que ces dispositions n'ont pas influencé de manière significative les choix en matière de recrutement.

Les commissions administratives paritaires (CAP)

L'article 10 de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 a assez largement assoupli les procédures devant les CAP en matière de mutation et de mobilité des agents.

L'ordonnateur a accueilli favorablement ces dispositions, notamment au regard de la suppression de l'avis préalable de la CAP, ce qui permet de simplifier les procédures et d'apporter une plus grande flexibilité au niveau des délais : les mouvements de personnel peuvent, le cas échéant et si les nécessités de service le permettent, se faire plus rapidement.

Aussi, l'ordonnateur considère judicieux de recentrer les compétences de la CAP sur des dossiers qui méritent d'être analysés de façon plus approfondie, afin de garantir que l'avis rendu aura fait l'objet d'un débat au préalable et qu'il aura été rendu de manière paritaire.

2. Les dispositions de la loi TFP non mises en œuvre par la commune

Déontologie et haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)

Commune de moins de 40 000 habitants, Illkirch-Graffenstaden est concernée uniquement par le contrôle simplifié auprès de la HATVP pour les emplois de directeur de cabinet et de chef de cabinet du maire.

En dehors de ces deux situations, et au cours de la période 2017-2022, la commune n'a jamais envisagé la possibilité de procéder à une saisine préalable du référent déontologue ou de la HATVP pour l'examen des demandes de cumuls d'activités pour création ou reprise d'entreprise et de départ vers le secteur privé, ou en raison de la nomination dans les emplois les plus exposés lorsque la personne susceptible d'être nommée a exercé dans le secteur privé au cours des trois dernières années.

Recrutements spécifiques

Illkirch-Graffenstaden étant une commune de moins de 40 000 habitants, elle n'est pas concernée par les dispositions de l'article 16 de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 qui permet le recrutement direct de contractuel sur des emplois de direction générale de la collectivité.

Bien qu'elle y soit éligible, la commune ne s'est pas trouvée en situation de mettre en œuvre les dispositions de l'article 76 de la loi TF qui disposent qu'en cas de conclusion d'un nouveau contrat entre une personne morale de droit public et une autre personne morale de droit privé ou une autre personne morale de droit public gérant un service public industriel et commercial, le fonctionnaire est détaché d'office auprès du nouvel organisme d'accueil.

Le congé de « proche aidant »

L'article 40 de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 prévoit, en complément de la disponibilité de droit ou du temps partiel de droit pour donner des soins à un proche qui permettent à un agent de s'occuper d'un proche dont l'état de santé le nécessite, la mise en place d'un congé « proche aidant ».

Pour l'agent, le congé de proche aidant est assimilé à une période de service effectif, prise en compte pour la constitution et la liquidation des droits à pension. Elle est donc de ce fait plus avantageuse que les dispositifs existants.

S'agissant de la commune d'Illkirch-Graffenstaden, l'autorité territoriale n'a été saisie d'aucune demande de congé de « proche aidant ».

La rupture conventionnelle

La commune n'a défini, en matière de rupture conventionnelle, aucune doctrine de gestion des demandes que ce soit pour l'instruction des demandes ou en matière de fixation du montant de l'indemnité.

L'ordonnateur considère que le paiement des indemnités chômage dues aux agents publics en rupture conventionnelle induit un coût supplémentaire et une incertitude sur la durée de prise en charge, et que la gestion de ces dossiers comporte une certaine complexité.

Exercice du droit de grève et continuité du service public

L'article 56 de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 précise que l'autorité territoriale et les organisations syndicales, qui disposent d'au-moins un siège dans les instances au sein desquelles s'exerce la participation des fonctionnaires, peuvent engager des négociations en vue de la signature d'un accord visant à assurer la continuité des services publics de collecte et de traitement des déchets des ménages, de transport public de personnes, d'aide aux personnes âgées et handicapées, d'accueil des enfants de moins de trois ans, d'accueil périscolaire, de restauration collective et scolaire dont l'interruption en cas de grève des agents publics participant directement à leur exécution contreviendrait au respect de l'ordre public, notamment à la salubrité publique, ou aux besoins essentiels des usagers de ces services.

Cet accord doit déterminer, afin de garantir la continuité du service public, les fonctions et le nombre d'agents indispensables, ainsi que les conditions dans lesquelles, en cas de perturbation prévisible de ces services, l'organisation du travail est adaptée et les agents présents au sein du service sont affectés. Cet accord est approuvé par l'assemblée délibérante et, à défaut de conclusion d'accord dans un délai de douze mois après le début des négociations, les services, les fonctions et le nombre d'agents indispensables afin de garantir la continuité du service public sont déterminés par délibération de l'organe délibérant.

Ce même article 56 de la loi TFP prévoit également que, dans le cas où un préavis de grève a été déposé dans les conditions prévues à l'article L. 2512-2 du code du travail et en vue de l'organisation du service public et de l'information des usagers, les agents des services concernés par les dispositions de continuité du service public informent, au plus tard quarante-huit heures avant de participer à la grève, comprenant au-moins un jour ouvré, l'autorité territoriale ou la personne désignée par elle, de leur intention d'y participer. Enfin, il est également prévu que l'agent qui a déclaré son intention de participer à la grève et qui renonce à y prendre part en informe l'autorité territoriale au plus tard vingt-quatre heures avant l'heure prévue de sa participation afin que celle-ci puisse l'affecter ; et que l'agent qui participe à la grève et qui décide de reprendre son service en informe l'autorité territoriale au plus tard vingt-quatre heures avant l'heure de sa reprise afin que l'autorité puisse l'affecter.

Si, au cours de la période 2017-2022, la commune d'Illkirch-Graffenstaden n'a pas eu à connaître de grève locale dans l'un des secteurs concernés par l'article 56 de la loi TFP, elle a été touchée par l'ensemble des grèves nationales dont les préavis couvraient la fonction publique territoriale dans son ensemble ou les secteurs de l'accueil des enfants de moins de trois ans, de l'accueil périscolaire et de la restauration collective et scolaire.

Sans avoir formellement établi un accord avec les organisations syndicales concernant le protocole à mettre en place en cas de grève dans les écoles pour assurer la continuité du service public, la commune a mis en œuvre les moyens permettant d'assurer cette continuité. À ce titre, l'ordonnateur considère que les dispositions du paragraphe II de l'article 56 permettent de mieux anticiper les perturbations des services concernés et d'adapter l'organisation du travail et l'affectation des agents présents afin de garantir, autant que possible, la continuité du service public.

Le temps de travail

La commune d'Illkirch-Graffenstaden n'applique pas les dispositions de l'article 47 de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019, concernant le temps de travail légal dans les collectivités locales.

ANNEXE 6 : État quantitatif de la mise en œuvre des dispositifs issus de la Loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique

Article 16 LTFP : recrutement aux emplois de direction	Emplois de direction
Nbre total d'emplois susceptibles d'être pourvus par la voie contractuelle au 31/12/2021	0
<i>dont emploi occupé par un contractuel</i>	
<i>dont emploi occupé par un fonctionnaire en détachement</i>	
Nbre total d'emplois susceptibles d'être pourvus par la voie contractuelle au 31/12/2022	0
<i>dont emploi occupé par un contractuel</i>	
<i>dont emploi occupé par un fonctionnaire en détachement</i>	
Nbre de contractuels sur emplois ayant fait l'objet d'une procédure de licenciement	0

Article 21 LTFP : élargissement du recrutement de contractuels	Au 31/12/2019	Au 31/12/2020	Au 31/12/2021	Au 31/12/2022
Nbre de contrats relevant de l'article 3-3 L. 26/01/1984				
<i>dont relevant article 3-3-1°</i>				
<i>dont relevant article 3-3-2°</i>	1	1	1	1
<i>dont relevant article 3-3-3°</i>				
<i>dont relevant article 3-3-3° bis</i>				
<i>dont relevant article 3-3-4°</i>				
<i>dont relevant article 3-3-5°</i>				

Article 23 LTFP : indemnité de précarité	2021	2022
Nbre de contractuels bénéficiant d'un CDD inférieur à 1 an dans l'année de référence		10
Nbre de contractuels en CDD inférieur à 1 an ayant bénéficié d'une indemnité de fin de contrat dans l'année de référence		10
Nbre de contractuels en CDD inférieur à 1 an ayant bénéficié d'un renouvellement de contrat dans l'année de référence	10	23
Nbre de contractuels en CDD inférieur à 1 an ayant bénéficié d'une mise en stage dans l'année de référence		2



« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes Grand Est :
www.ccomptes.fr/fr/crc-grand-est

Chambre régionale des comptes Grand Est

3-5, rue de la Citadelle

57000 METZ

Tél. : 03 54 22 30 49

www.ccomptes.fr/fr/crc-grand-est