



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE**

COMMUNE DE ROMANS-SUR-ISÈRE
(Département de la Drôme)

Exercices 2012 à 2018

Observations définitives
délibérées le 4 septembre 2020

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS	5
1- PRÉSENTATION DE L'ORGANISME	7
1.1- Présentation générale	7
1.2- L'environnement institutionnel	7
1.2.1- La coopération intercommunale.....	8
1.2.2- La mutualisation des services	9
2- LA GESTION DU PERSONNEL	10
2.1- Les moyens affectés à la gestion du personnel et au pilotage des ressources humaines	10
2.2- Les effectifs de la commune	10
2.2.1- Les emplois permanents.....	10
2.2.2- Les emplois de cabinet.....	11
2.3- Le temps de travail	12
2.3.1- La durée annuelle du temps de travail	12
2.3.2- Les heures supplémentaires	15
2.3.3- Les absences au travail et les accidents du travail	16
2.3.4- La politique de formation.....	17
2.4- Le recrutement des agents contractuels	18
2.5- Le recrutement d'agents contractuels sur des emplois de cabinet	19
2.6- La rémunération des personnels	19
2.6.1- Le régime indemnitaire du personnel d'encadrement.....	19
2.6.2- La prime annuelle ou 13 ^{ème} mois.....	20
2.6.3- Les évolutions du régime indemnitaire.....	20
2.6.4- L'attribution de la NBI.....	21
2.6.5- La prime de performance collective.....	23
2.6.6- Les logements de fonction	24
3- LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES	25
3.1- L'information budgétaire	25
3.1.1- Le calendrier budgétaire	25
3.1.2- Les débats d'orientation budgétaire	25
3.1.3- L'information budgétaire des citoyens	26
3.1.4- Les états annexés au compte administratif.....	26
3.2- La régularité budgétaire et la fiabilité comptable	27
3.2.1- L'organisation budgétaire.....	27
3.2.2- L'équilibre budgétaire du service public à caractère industriel et commercial (SPIC) du stationnement	27
3.2.3- L'exécution du budget principal	28
3.2.4- Les restes à réaliser	28
3.2.5- Les amortissements	29
3.2.6- Les provisions	30
3.2.7- Les régies	30
4- LA SITUATION FINANCIÈRE	31
4.1- La méthodologie retenue	31
4.2- Une évolution favorable des principaux soldes de gestion	31
4.3- Les produits de gestion	31
4.3.1- Les ressources fiscales propres	32
4.3.2- Les ressources d'exploitation.....	36
4.3.3- Les ressources institutionnelles.....	37
4.4- Les charges de gestion	38

4.4.1-	Les charges à caractère général.....	39
4.4.2-	Les charges de personnel	40
4.4.3-	Les subventions de fonctionnement.....	41
4.4.4-	Les autres charges de gestion.....	42
4.4.5-	Les charges financières	42
4.5-	Les dépenses d'équipement et leur financement.....	43
4.5.1-	Le volume et le contenu des dépenses d'équipement	43
4.5.2-	Le financement propre disponible et le recours à l'emprunt	44
4.6-	Un endettement important, mais une capacité de désendettement en	
	amélioration	44
4.6.1-	Un encours de dette élevé	44
4.6.2-	Une sortie des emprunts à risque coûteuse mais indispensable	45
4.6.3-	Une capacité de désendettement améliorée	45
4.7-	Le fonds de roulement et la trésorerie	46
4.8-	Conclusion sur la situation financière de la collectivité	47

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Romans-sur-Isère pour les exercices 2012 à 2018. Les données ont été actualisées lorsqu'elles étaient disponibles. Les conséquences budgétaires et financières de la crise sanitaire liée à la pandémie de la COVID-19 n'ont en revanche pas été examinées.

Romans-sur-Isère, avec 33 465 habitants, est la troisième commune du département de la Drôme. Elle constitue, avec Bourg-de-Péage, une agglomération d'environ 50 000 habitants.

À la suite de plusieurs regroupements et transformations, la commune de Romans-sur-Isère est actuellement membre de la communauté d'agglomération Valence-Romans-Agglomération (CAVRA) qui regroupe 54 communes sur les deux bassins de Valence et Romans.

La commune a adhéré à plusieurs services mutualisés mis en place par la CAVRA, principalement les fonctions supports (à l'exception du service des ressources humaines).

La gestion interne doit être améliorée sur plusieurs de ses aspects. En effet, plusieurs anomalies ont été relevées dans la gestion des ressources humaines, portant sur :

- les procédures de recrutement d'agents contractuels (en 2014) non conformes à la réglementation ;
- le recours à des heures supplémentaires forfaitisées ;
- le versement indu à certains agents de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) ;
- les jours de congés supplémentaires attribués au titre de l'ancienneté conduisant au non-respect de la durée annuelle du temps de travail.

La mise en conformité sur ces différents points permettra à la collectivité des économies sur ses charges de fonctionnement.

La situation financière de la commune se caractérise par le niveau élevé de son endettement (très supérieur à la moyenne des communes comparables). La composition de son encours de dette (majoritairement composé de produits structurés) constituait un risque majeur pour la collectivité. La collectivité est sortie en 2015 de ces produits risqués, avec l'aide du fonds de soutien mis en place par l'État. Ces renégociations coûteuses (seulement la moitié des coûts de sortie sont pris en charge par le fonds de soutien) étaient rendues indispensables par le niveau des taux d'intérêt qui mettait en danger les équilibres financiers de la collectivité et la privait des capacités pour réaliser les investissements nécessaires.

Des efforts de gestion associés aux transferts de compétences à la CAVRA ainsi que l'adhésion à plusieurs services communs mis en place au niveau intercommunal, ont permis d'améliorer les niveaux d'épargne en fin de période et d'augmenter le volume des dépenses d'équipement, qui sont principalement des programmes de réhabilitation (plan écoles, équipements sportifs) sans création d'équipement majeur.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : délibérer sur l'allocation budgétaire correspondant aux postes de cabinet.

Recommandation n° 2 : supprimer l'ensemble des irrégularités en matière de congés et de jours d'ARTT pour respecter la durée annuelle légale du temps de travail, de 1 607 heures.

Recommandation n° 3 : mettre fin au paiement d'heures supplémentaires forfaitaires.

Recommandation n° 4 : limiter les versements de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) aux seuls cas prévus par la loi.

Recommandation n° 5 : mettre en place une gestion en AP/CP pour les dépenses d'équipement relevant d'un programme pluriannuel.

Recommandation n° 6 : fiabiliser la constitution et le suivi des provisions.

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Romans-sur-Isère pour les exercices 2012 à 2018, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes. Les conséquences financières et budgétaires de la crise sanitaire liée à la COVID-19 n'ont pas été examinées.

Le contrôle a été engagé par lettre du 27 juillet 2018, adressée à Mme THORAVAL, maire de la commune depuis 2014. Ses prédécesseurs sur la période contrôlée, M. DRESIN et M. BERTHOLET, ont également été informés de l'ouverture du contrôle par lettres du 30 juillet 2018.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- ♦ la gouvernance et les relations avec l'intercommunalité ;
- ♦ la gestion du personnel ;
- ♦ la fiabilité des comptes et la situation financière.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le 13 février 2020 avec Mme THORAVAL, et avec MM. DRESIN et BERTHOLET le 14 février 2020.

Lors de sa séance du 20 février 2020, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressés à l'ordonnateur en fonction ainsi qu'aux deux ordonnateurs précédents concernés par la période de contrôle. Un extrait a été envoyé à une personne tierce concernée.

L'ordonnateur en fonction, Mme THORAVAL, a répondu le 25 juillet 2020 ; MM. BERTHOLET et DRESIN ont indiqué ne pas souhaiter apporter de réponse par messages du 30 juillet 2020.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre lors de sa séance du 4 septembre 2020, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- PRÉSENTATION DE L'ORGANISME

1.1- Présentation générale

La commune de Romans-sur-Isère se situe dans le département de la Drôme, à 20 km au nord-est de Valence. Elle constitue, avec Bourg-de-Péage, une agglomération d'environ 50 000 habitants.

En 2018, la population municipale était de 34 317 habitants¹, ce qui fait de Romans-sur-Isère la troisième commune du département de la Drôme après Valence, chef-lieu de département (66 568 habitants) et Montélimar (35 704 habitants).

En 2016, 29,5 % des habitants avaient plus de 60 ans contre 24,7 % au niveau national² et l'âge moyen de la population municipale tend à s'accroître. Cette proportion était de 26,4 % en 2010. Les retraités sont la catégorie socio-professionnelle la plus représentée : 32 % de la population municipale en 2016.

La répartition des actifs par secteurs d'activités met en évidence une prédominance des emplois dans les activités de services et les emplois publics (73,2 % de la population active). La commune bénéficie également d'un tissu industriel important, puisque 21 % de la population exerce une activité professionnelle dans l'industrie contre seulement 12,4 % au niveau national.

Tableau 1 : Répartition de l'activité

	Nombre	Part en %
Agriculture	42	0,3
Industrie	3 381	21,0
Construction	900	5,6
Commerce, transports, services divers	5 963	37,0
Administration publique, enseignement, santé, action sociale	5 829	36,2

Source Insee : indice EMP T8 – emplois selon le secteur d'activité

Le taux de chômage se situe à un niveau élevé : en 2016, un peu plus d'un cinquième de la population (20,7 %) était sans emploi, contre seulement 14,2 % au niveau national.

Le niveau de pauvreté est également important : le revenu médian disponible par unité de consommation est inférieur de 10 % à la moyenne départementale (18 058 € en 2016 contre 20 103 € pour le département de la Drôme).

1.2- L'environnement institutionnel

Trois ordonnateurs ont été en responsabilité durant la période sous revue : M. Henri BERTHOLET, maire de la commune de 1990 à 2012, M. Philippe DRESIN du 9 juillet 2012 au 5 avril 2014 et Mme Marie-Hélène THORAVAL qui lui a succédé aux élections municipales de mars 2014.

¹ Population INSEE source : Fiche DGF 2018.

² Données INSEE – dossier complet Romans-sur-Isère et données nationales et départementales.

1.2.1- La coopération intercommunale

Après avoir été membre de la communauté de communes du Pays de Romans depuis sa création en 1997, puis de la communauté d'agglomération en 2011, la commune de Romans-sur-Isère est devenue au 1^{er} janvier 2014 membre de la communauté d'agglomération Valence-Romans-Sud Rhône-Alpes, elle-même née de la fusion de quatre établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) : Valence Agglo-Sud Rhône-Alpes, la communauté d'agglomération du Pays de Romans et les communautés de communes du Canton de Bourg-de-Péage et de Confluences-Drôme-Ardèche (partie drômoise uniquement).

Consécutivement à la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe) et au nouveau schéma départemental de coopération intercommunale arrêté en mars 2016, la communauté d'agglomération Valence-Romans-Sud Rhône-Alpes (51 communes) et la communauté de communes de la Raye (cinq communes) ont fusionné pour former le 1^{er} janvier 2017 l'actuelle communauté d'agglomération "Valence-Romans-Agglo" (CAVRA).

La nouvelle intercommunalité exerce des compétences qui lui sont transférées par les communes membres. Quatre compétences sont obligatoires pour les communautés d'agglomération :

- ♦ le développement économique : création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; actions de développement économique ;
- ♦ l'aménagement de l'espace communautaire : schémas de cohérence territoriale et de secteur ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté ; organisation des transports urbains ;
- ♦ l'équilibre social de l'habitat : programme local de l'habitat ; opération programmée d'amélioration de l'habitat ; politique du logement social et non social ; action et aide financière en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; action en faveur du logement des personnes défavorisées par des opérations d'intérêt communautaire ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire ; droit de préemption urbain pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ;
- ♦ la politique de la ville : dispositifs contractuels de développement urbain et local et d'insertion économique et sociale ; plan local pour l'insertion et l'emploi ; contrat urbain de cohésion sociale et rénovation urbaine.

Les autres compétences exercées sont les suivantes :

- ♦ le développement et aménagement social et culturel : construction ou aménagement, entretien, gestion d'équipements ou d'établissements culturels, socio-culturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt intercommunal (patinoire et complexe aquatique) ;
- ♦ l'environnement et cadre de vie : assainissement collectif et non collectif ; collecte et traitement des déchets ménagers et assimilés ; lutte contre les nuisances sonores.

Plusieurs transferts de compétences sont intervenus durant la période de contrôle.

- ♦ le transfert à l'EPCI de la compétence assainissement et eaux pluviales en 2015 ;
- ♦ le transfert à l'intercommunalité de la compétence piscine et des deux équipements présents sur le territoire municipal ainsi que l'apprentissage de la natation en 2016 ;
- ♦ le transfert à la commune de Romans-sur-Isère des compétences « jeunesse » et « commerce de centre-ville » en 2016 ;
- ♦ la collecte des encombrants et cartons par l'EPCI aux communes en 2017.

Selon la commune, elle ne gère plus aujourd'hui d'équipement de centralité susceptible d'être transféré à l'intercommunalité³.

1.2.2- La mutualisation des services

Sur le fondement de l'article L. 5211-39-1 du CGCT créé par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, un schéma de mutualisation a été réalisé entre la communauté d'agglomération et l'ensemble des communes membres. Le schéma de mutualisation de la commune de Romans-sur-Isère a été approuvé par le conseil municipal le 12 octobre 2015⁴.

Dans ce cadre, la commune de Romans-sur-Isère adhère à plusieurs services communs, pour certains d'entre eux dès leur constitution, pour d'autres par adhésion à des services existants :

- ♦ la direction des systèmes d'information au 1^{er} janvier 2016 associant Valence, son CCAS et la communauté d'agglomération. Au 1^{er} janvier 2017, le CCAS et la caisse des écoles de Romans-sur-Isère ont également rejoint ce service commun ;
- ♦ le service commun des archives au 1^{er} janvier 2018 rejoignant onze communes, un CCAS et la communauté d'agglomération ;
- ♦ le service unique de fiscalité locale depuis sa création le 1^{er} janvier 2016 avec la commune de Valence et la communauté d'agglomération. Six autres communes ont rejoint ce service depuis ;
- ♦ le service juridique et assurance depuis sa création le 1^{er} septembre 2016 avec la commune de Valence et la communauté d'agglomération ;
- ♦ la direction commune des marchés et de l'achat public au 1^{er} septembre 2016 avec Valence et la communauté d'agglomération ;
- ♦ et enfin la direction commune des finances au 1^{er} septembre 2016 avec la communauté d'agglomération, rejointe par la commune de Valence en 2018.

D'autres mutualisations, auxquelles la commune n'adhère pas, sont mises en œuvre en dehors de l'échelle du bassin de vie de Romans-sur-Isère. L'étendue du territoire de l'agglomération constitue, selon la commune, un frein à une plus grande mutualisation de certains services comme les services techniques dont un regroupement avec les services de l'agglomération est possible, mais demeure beaucoup moins pertinent avec ceux de la commune de Valence. Parmi les services susceptibles d'être mutualisés figurent :

- ♦ la direction générale commune à la commune de Valence et la communauté d'agglomération. Une adhésion à ce service commun signifierait la suppression du poste de directeur général, ce que ne souhaite pas pour le moment la commune de Romans-sur-Isère ;
- ♦ le service audit de gestion et contractualisation commun à la commune de Valence et à la communauté d'agglomération ;
- ♦ la direction des relations humaines commune à la commune de Valence et à la communauté d'agglomération ;
- ♦ le service foncier et gestion locative commun à la commune de Valence et à la communauté d'agglomération ;
- ♦ les services techniques (bureau d'études, garage, patrimoine bâti, ateliers et voirie) communs à la commune de Valence et à la communauté d'agglomération ;
- ♦ la cuisine centrale commune à 12 communes et un syndicat ;
- ♦ le service d'application du droit des sols, commun à 38 communes.

³ Dans le cadre des compétences actuelles de la CAVRA.

⁴ Délibération du 12 octobre 2015 et schéma de mutualisation.

2- LA GESTION DU PERSONNEL

2.1- Les moyens affectés à la gestion du personnel et au pilotage des ressources humaines

En 2018, le service en charge de la gestion du personnel était constitué de 19 agents. La commune n'a pas souhaité adhérer au service commun dédié à la gestion du personnel, contrairement à ce qui a été mis en place pour d'autres fonctions transversales comme la commande publique et les systèmes d'information notamment.

Depuis 2010, la commune de Romans-sur-Isère a mis en place un processus de dialogue de gestion s'appuyant sur des points intermédiaires de gestion (PIG) biannuels durant lesquels chaque direction métier est confrontée aux directions ressources (direction générale, finances, ressources humaines et juridique).

Les mobilités et l'évolution prévisionnelle des effectifs à trois ans font également l'objet d'un suivi mensuel en comité de direction et des réunions spécifiques sont organisées pour les directions comptant le plus de personnel (la direction du centre technique communal et la direction éducation et famille).

Un suivi financier mensuel de la masse salariale permet de s'assurer de l'adéquation entre les dépenses comptabilisées et les objectifs budgétaires.

Des orientations sont définies chaque année par les élus puis déclinées par la direction générale. Les évolutions attendues de la masse salariale orientent l'évolution des effectifs et la gestion prévisionnelle des emplois et compétences de la collectivité.

2.2- Les effectifs de la commune

2.2.1- Les emplois permanents

En 2018, la commune comptait 453,9 agents, exprimés en équivalent temps plein (ETP), occupant un emploi permanent. L'effectif de la collectivité connaît à partir de 2015 une diminution constante correspondant à une réduction de 72,5 ETP entre 2014 et 2018. Une partie des emplois permanents sont occupés par des agents contractuels qui représentent en 2018 près de 6,7 % de l'effectif de la commune.

Tableau 2 : Effectif de la collectivité – agents occupant un emploi permanent 2012-2018 en ETPT

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2012-2018
Agents occupant un emploi permanent	517,1	527,7	526,4	511,4	482,1	478,4	453,9	- 63,2
<i>Dont agents titulaires</i>	<i>480,9</i>	<i>479,9</i>	<i>498,5</i>	<i>483,9</i>	<i>448,3</i>	<i>440,8</i>	<i>424,3</i>	<i>- 56,6</i>
<i>Dont agents contractuels</i>	<i>36,2</i>	<i>47,9</i>	<i>27,8</i>	<i>27,5</i>	<i>33,9</i>	<i>37,7</i>	<i>29,6</i>	<i>- 6,6</i>
<i>Part des contractuels sur emploi permanent</i>	<i>7 %</i>	<i>9 %</i>	<i>5 %</i>	<i>5 %</i>	<i>7 %</i>	<i>8 %</i>	<i>7 %</i>	

Source : collectivité

Cette évolution s'explique, à titre principal, par les mutualisations en 2016 avec l'EPCI de la direction de l'organisation, de la qualité et des systèmes d'information et de celle de l'administration et des finances (comprenant la commande publique) et, à titre secondaire, par la suppression des services des relations internationales et du développement durable, des

mairies annexes, compensée en partie par la création du service Mairie+ en 2015 ainsi que le non remplacement systématique des emplois devenus vacants.

2.2.2- Les emplois de cabinet

Parmi les emplois non-permanents de la commune figurent les collaborateurs de cabinet⁵ recrutés sur le fondement de l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

En 2015, la commune de Romans-sur Isère a sollicité le surclassement dans la catégorie des communes de 40 000 à 80 000 habitants en raison de la présence sur son territoire de deux quartiers prioritaires de la politique de la ville, ce qui lui a été accordé par le représentant de l'État en novembre 2015⁶. Elle pouvait donc recruter, après délibération du conseil municipal, trois collaborateurs de cabinet⁷.

Deux emplois de collaborateurs de cabinet ont été créés en 1995. Ces emplois ont été pourvus en début de mandature. Par la suite, la collectivité s'est attachée les services d'un troisième collaborateur de cabinet le 27 novembre 2017. Le conseil municipal n'a autorisé que le 10 juillet 2020 ce troisième emploi, soit près de trois ans après un recrutement motivé alors par un accroissement temporaire d'activité. Une seconde irrégularité entache ce recrutement puisqu'un avenant et deux autres contrats ont reporté à avril 2020 la fin d'activité de l'intéressé⁸.

La commune n'a par ailleurs pas délibéré sur le montant de l'enveloppe budgétaire accordée aux emplois de cabinet, ainsi qu'en dispose l'article 3 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales selon lequel : « *aucun recrutement de collaborateur de cabinet ne peut intervenir en l'absence de crédits disponibles au chapitre budgétaire et à l'article correspondant. L'inscription du montant des crédits alloués à de tels recrutements doit être soumise à la décision de l'organe délibérant.* » La commune s'est engagée à proposer une délibération en décembre 2020 présentant l'enveloppe afférente aux emplois de cabinet, lors de l'adoption du budget 2021.

Recommandation n° 1 : délibérer sur l'allocation budgétaire correspondant aux emplois de cabinet.

⁵ Le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 prévoit, en son article 10, que l'effectif maximum des collaborateurs de cabinet d'un maire est d'une personne lorsque la population de la commune est inférieure à 20 000 habitants et de deux personnes lorsque la population de la commune est comprise entre 20 000 et 40 000 habitants. Il est possible de recruter un collaborateur supplémentaire pour chaque tranche supplémentaire de 1 à 45 000 habitants (lorsque la population de la commune est comprise entre 40 001 et 400 000 habitants) et une personne pour chaque tranche supplémentaire de 1 à 80 000 habitants lorsque la population de la commune est supérieure à 400 000 habitants.

⁶ Arrêté préfectoral du 20 novembre 2015.

⁷ L'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 précitée ne limitant pas son champ d'application aux seuls emplois permanents, la loi n'interdit pas de prendre en compte le surclassement démographique des communes comportant une ou plusieurs ZUS pour calculer l'effectif maximal de collaborateurs de cabinet que peut recruter le maire.

⁸ Soit une durée d'engagement de près de 30 mois, alors qu'il n'est pas possible de proroger de plus de 12 mois un contrat fondé sur un accroissement temporaire d'activité.

2.3- Le temps de travail

2.3.1- La durée annuelle du temps de travail

Le décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature, puis le décret 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 ont défini une durée annuelle du temps de travail, hors heures supplémentaires, de 1 600 heures.

Depuis l'instauration d'une journée supplémentaire travaillée par la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées ou handicapées, la durée annuelle du temps de travail a été portée dans la fonction publique à 1 607 heures⁹.

Par délibération du 10 décembre 2001, l'assemblée délibérante a approuvé un protocole d'accord relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail, applicable au 1^{er} janvier 2002 prévoyant :

- ♦ un rythme hebdomadaire du temps de travail de 36 heures ;
- ♦ 25 jours de congés annuels légaux auxquels s'ajoutent cinq jours de congés supplémentaires ;
- ♦ quatre jours d'aménagement et réduction du temps de travail (ARTT) ;
- ♦ 12 jours de congés supplémentaires pour jours fériés (dont sont décomptés les jours fériés légaux correspondant à un jour ouvré ainsi que la journée de solidarité depuis sa mise en place).

Jusqu'en 2017, la durée annuelle du temps de travail des personnels municipaux était ainsi de 1 548 heures.

L'organisation du temps de travail a été profondément modifiée par le nouveau protocole d'accord adopté en juin 2017, portant plus globalement sur l'amélioration de la performance sociale. Un nouveau règlement intérieur a également été approuvé après avis du comité technique en octobre 2017.

Ce protocole, approuvé à l'unanimité par les instances paritaires, comprend trois thèmes prioritaires d'actions :

- ♦ l'organisation du temps de travail ;
- ♦ l'amélioration de la satisfaction des usagers par la mise en place d'une prime de performance collective et la lutte contre l'absentéisme ;
- ♦ l'amélioration de la qualité de vie au travail et des conditions de travail.

La commune a souhaité régulariser la durée annuelle du temps de travail, tout en veillant à « *préserver l'engagement des personnels au service des usagers* ». Elle a ainsi accordé, en contrepartie, un complément indemnitaire tout en modifiant certaines conditions de travail.

⁹ La journée de solidarité peut être accomplie selon deux modalités :

- par la réduction d'un jour RTT pour les agents qui en disposent ;
- ou par toute autre modalité permettant de travailler sept heures supplémentaires à l'exclusion d'une réduction des congés annuels.

Sur la base d'une durée hebdomadaire de travail portée à 37 heures¹⁰, les personnels bénéficient, aux termes du protocole d'accord, de :

- ♦ 25 jours de congés annuels (cinq fois leurs obligations hebdomadaires de travail) ;
- ♦ neuf jours d'ARTT ;
- ♦ onze jours fériés annuels garantis (comprenant les jours fériés correspondant à un jour ouvré et le solde disponible, dits « jours volants »)¹¹ ;
- ♦ deux « jours d'hiver » qui correspondent à la bonification des congés annuels dont bénéficient les agents posant au moins huit journées de congés annuels en dehors de la période du 1^{er} mai au 31 octobre ;
- ♦ entre zéro et quatre jours supplémentaires en fonction de l'ancienneté de l'agent dans la collectivité.

La collectivité n'a cependant pas atteint pleinement son objectif puisque le temps de travail varie entre 1 572 et 1 593 heures par an, en raison notamment du maintien des jours de congés pour ancienneté. Par ailleurs, plusieurs dispositions du protocole dérogent aux dispositions légales et réglementaires.

2.3.1.1- L'absence d'écrêtement des jours d'ARTT en cas de congé pour raison de santé

Le règlement intérieur du temps de travail de la commune stipule que « les agents à temps complet travaillant 37 heures bénéficient de 9 JRTT. (...) Il s'agit d'un forfait non indexé sur le présentisme. »

Cette disposition est contraire au principe énoncé dans l'article 115 de la loi de finances pour 2011 du 29 décembre 2010, dont la mise en œuvre a été détaillée dans la circulaire¹² du 18 janvier 2012 : « L'acquisition de jours ARTT est en effet liée à la réalisation de durées de travail hebdomadaires supérieures à 35 heures, hors heures supplémentaires, et est destinée à éviter l'accomplissement d'une durée annuelle du travail excédant 1 607 heures. Les absences au titre des congés pour raison de santé réduisent désormais à due proportion, le nombre de jours RTT que l'agent peut acquérir. »

La commune n'effectue pas cet écrêtement, pourtant rendu obligatoire par la loi depuis 2012 en cas d'absence pour raison de santé.

2.3.1.2- Le calcul des droits à ARTT, des jours fériés et des « jours volants »

Le protocole d'accord de juin 2017 fait référence à une durée hebdomadaire du temps de travail de 37 heures, donnant droit à neuf jours d'ARTT. Il s'écarte ainsi des dispositions de la circulaire précitée qui détermine un nombre de douze jours de récupération pour une durée hebdomadaire du temps de travail de 37 heures.

¹⁰ Selon les nécessités de service ou la spécificité de certains métiers, le temps de travail peut également être annualisé ou aménagé selon des cycles prédéfinis.

¹¹ Dans les faits, par exemple en 2019, il est procédé en début d'année au décompte du nombre de jours fériés qui tombent un jour ouvré pour l'année civile à venir ; sur la base de ces onze jours, un jour est prélevé au titre de la journée de solidarité ; si à l'issue de ce décompte il reste des jours disponibles, l'autorité territoriale propose aux agents plusieurs solutions (variable selon les années) : soit de disposer librement de ces jours de congés, soit, comme en 2019 de laisser le choix aux agents entre deux ponts : le vendredi 31 mai 2019 et le vendredi 16 août 2019.

¹² Circulaire NOR MFPF1202031C du 18 janvier 2012.

Ce différentiel tient au décompte erroné du nombre de jours fériés : la commune retient onze jours calendaires par an alors que la pratique généralement admise est de huit jours ouvrables forfaitaires¹³ et de 11,8 jours RTT par an arrondis à 12 jours.

Ce régime dérogatoire¹⁴ a également des incidences favorables pour les agents à temps non complet qui ne bénéficient pas d'ARTT mais de « jours volants », ce qui constitue un avantage, en moyenne chaque année, de trois jours de congés.

2.3.1.3- *L'attribution de jours supplémentaires au titre de l'ancienneté*

La commune accorde à ses agents des jours de congés supplémentaires en raison de leur ancienneté dans la fonction publique territoriale, allant de un jour pour dix ans de service effectif à quatre jours pour 30 ans de service effectif.

Sous réserve d'avoir été institués de manière régulière, les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001 peuvent avoir été maintenus sur décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité et déroger ainsi à la durée légale du temps de travail annuel, mais la commune n'a jamais délibéré expressément en ce sens.

L'attribution de congés supplémentaires sans l'organisation des cycles de travail qui concilie ces congés supplémentaires avec le respect de la durée annuelle de 1 607 heures de temps de travail, n'est pas régulière. Elle a pour effet de réduire le temps de travail à 1 593 heures pour les agents comptant dix ans de service et à 1 572 heures pour les agents comptant 30 ans de service, ce qui demeure, en définitive, inférieur à la durée légale.

2.3.1.4- *L'absence de prise en compte de la « journée de solidarité »*

La commune attribue 12 jours fériés aux agents, et non 11 jours comme prévu par le règlement du temps de travail (cf. par exemple la décision du comité technique du 28 septembre 2018 fixant les jours volants pour l'année 2019), avant d'en prélever un au titre de la journée de solidarité. Cette augmentation artificielle du nombre de jours fériés (qui permet de bénéficier de « jours volants » de congés) conduit à neutraliser le prélèvement de la journée de solidarité, en méconnaissance des dispositions de la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

Au total, il appartient à la commune de redéfinir un décompte annuel du temps de travail régulier pour les personnels exerçant une activité à temps plein sur une base horaire de 37h00 hebdomadaire :

- ♦ fixant à 12 le nombre de jours d'ARTT ;
- ♦ en supprimant toute référence à des jours de congés supplémentaires au titre de jours fériés intervenant les jours non travaillés ;
- ♦ en instaurant la journée de solidarité, qui doit intervenir par prélèvement sur le quota de jours d'ARTT (les portant à onze) ou sur les congés annuels (pour les agents à temps non complet).

¹³ Rapport de la mission interministérielle sur le temps de travail dans les trois fonctions publiques présenté par M. Jacques ROCHE, janvier 1999.

¹⁴ La pratique de la commune est sur ce point contraire au principe de non récupération des jours fériés qui tombent un jour non ouvré (samedi et dimanche) et justifie de ne retenir forfaitairement que huit jours fériés en semaine (nombre de jours fériés qui remplacent, en moyenne chaque année, un jour ouvré). Cette dérogation à la règle est théoriquement sans incidence sur la durée annuelle du temps de travail, car le nombre de jours d'ARTT calculé est inférieur à ce qu'il aurait été si la réglementation sur les congés annuels avait été appliquée (neuf jours au lieu de 12 jours pour une durée hebdomadaire de travail de 37 heures) ; toutefois, en pratique, la collectivité attribue 12 jours fériés aux agents, et non onze jours comme prévu dans le règlement du temps de travail (décision du comité technique 28 septembre 2018 fixant les jours volants pour l'année 2019).

Tableau 3 : Comparatif entre congés réguliers et régime des congés applicable à Romans

	Pour un temps de travail de 37 h/semaine (agent avec 20 ans d'ancienneté), hors congé de fractionnement	
	Romans-sur-Isère	Régime de temps de travail légal
Congés annuels	25	25
Droits à ARTT	9	12
Jours flottants (en moyenne trois par an, sur la base de onze jours fériés dus sur des jours ouvrés)	3	
Jour pour ancienneté	2	0
Jour de solidarité		- 1
Nombre de jours disponibles tous types de congés confondus	39	36

L'article 47 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la vie publique impose aux collectivités et établissements employeurs d'agents publics d'abroger les régimes antérieurs à 2001 encore en vigueur ; ces régimes deviendront caducs au plus tard un an à compter du renouvellement de leur assemblée délibérante ou conseil d'administration, donc dans le courant de l'année 2021. La collectivité devra s'y conformer.

La commune, en réponse aux observations provisoires de la chambre, a indiqué souhaiter régulariser les situations listées dans le présent rapport par une délibération qui sera proposée en 2021.

Recommandation n° 2 : supprimer l'ensemble des irrégularités en matière de congés et de jours d'ARTT pour respecter la durée annuelle légale du temps de travail, de 1 607 heures.

2.3.2- Les heures supplémentaires

L'organisation du temps travail est définie selon les nécessités de service et les besoins des usagers. Le décompte du temps de travail se fait sur la base d'horaires fixes et le suivi est assuré par les chefs de service.

À la demande des responsables de service et avec l'accord de la direction du personnel, les agents peuvent être amenés à effectuer des heures supplémentaires au-delà des bornes horaires définies dans leurs cycles de travail. Ces heures supplémentaires sont en priorité compensées par des récupérations horaires et exceptionnellement rémunérées.

La collectivité recourt de manière limitée aux heures supplémentaires rémunérées ; pour autant, elle ne se conforme pas aux dispositions de l'article 2 du décret du 6 septembre 1991 pris pour application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. En effet, le conseil municipal aurait dû délibérer sur la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires.

En 2016, un peu plus de 140 agents ont ainsi perçu une rémunération au titre d'heures supplémentaires pour un total de 5 167 heures rémunérées sur l'année soit en moyenne, un peu plus de dix heures par agent¹⁵. Par ailleurs, le contrôle des heures supplémentaires rémunérées en 2016 a mis en évidence que trois agents bénéficiaient d'heures

¹⁵ Données extraites des fichiers paye de la collectivité- retraitement CRC – 5 167 heures pour 143 agents en 2016 (personnel permanent et non permanent).

supplémentaires systématiques et dans des proportions importantes, pour des quotités égales ou proches du plafond mensuel d'heures autorisées fixé à 25 heures¹⁶.

La commune a justifié cette situation par la volonté de maintenir un régime indemnitaire antérieur plus favorable. Deux d'entre eux ont intégré la commune par détachement de la fonction publique d'État, et la commune a décidé de compléter le traitement indiciaire par un forfait d'heures supplémentaires afin de maintenir leur rémunération antérieure. La commune alloue pas ailleurs des heures supplémentaires de manière forfaitaire à un agent en compensation de la perte d'un régime indemnitaire consécutif à une promotion et un changement de cadre d'emploi. Le paiement d'heures supplémentaires forfaitisées, qui n'est prévu par aucune disposition, est irrégulier.

Enfin, le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est subordonné à la mise en œuvre par la collectivité de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies. S'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, ce dispositif de contrôle automatisé peut être remplacé par un décompte déclaratif contrôlable¹⁷.

La commune ne dispose pas d'un système de contrôle automatisé. Les justificatifs individuels autorisant la réalisation d'heures supplémentaires et leurs rémunérations, validés par la hiérarchie et la direction du personnel, conformément au règlement intérieur, n'ont pu être produits.

Il appartient en conséquence à la commune de modifier ses pratiques et se conformer aux dispositions indemnitaires applicables en matière de paiement d'heures supplémentaires.

Recommandation n° 3 : mettre fin au paiement d'heures supplémentaires forfaitaires.

2.3.3- Les absences au travail et les accidents du travail

La commune compte dans ses effectifs un assistant de prévention et un conseiller de prévention chargés de la mise en œuvre des actions de prévention. Ils conseillent l'autorité territoriale dans la démarche d'évaluation des risques, dans la mise en place d'une politique de prévention des risques et la mise en œuvre des règles de sécurité et d'hygiène au travail.

En 2017, 117 jours de formation ont été consacrés à la prévention des risques et ont concerné 62 agents.

Un document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) est mis à jour depuis 2004. Il répertorie l'ensemble des risques professionnels auxquels sont exposés les agents afin d'organiser la prévention au sein du programme annuel de prévention.

La commune n'a pas élaboré un plan d'évaluation et de prévention des risques psychosociaux (RPS), réalisé sur la base de diagnostics locaux intégrés au DUERP comme le prévoit la circulaire du premier ministre du 20 mars 2014.

¹⁶ Décret 2002-60 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires – art.6.

¹⁷ Décret 2002-60 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires – art.2.

En 2017, l'absentéisme pour raison de santé représente environ 14 700 jours d'absences correspondant à un peu moins de 30 jours d'absences par agent et par an¹⁸.

Le taux d'absentéisme¹⁹ de la commune, qui se situe à un peu moins de 10 % en 2017 est équivalent à celui de collectivités comparables (10,4 % pour les communes disposant d'un effectif supérieur à 350 agents).

La maladie ordinaire et la longue maladie sont les deux principaux motifs d'absentéisme et représentent l'essentiel des jours d'absence – respectivement 46 % et 41 % en 2017. La commune connaît une forte diminution du nombre de jours d'absence pour maladie ordinaire en 2017. Le total des absences (pour tous motifs) poursuit sa baisse en 2018 (13 212 jours) et en 2019 (11 631 jours), ce qui montre une évolution favorable plus que proportionnelle à la baisse des effectifs.

Tableau 4 : Absences au travail 2011-2017

	2013	2015	2017
Maladie ordinaire	8 055	9 645	6 726
Longue maladie	4 006	5 162	5 963
Accidents de travail et maladies professionnelles	1 892	1 899	1 648
Maternité, paternité, adoption	1 265	1 223	370
Total	15 218	17 929	14 707
Par agent	26,5	33,4	29,8
Taux d'absentéisme	8,73 %	11,03 %	9,84 %

Source : bilans sociaux (retraitement CRC)

2.3.4- La politique de formation

Le nombre de jours consacrés à la formation est en 2017 de 1 837 jours correspondant à un peu moins de quatre jours de formation par an et par agent. Ce ratio est nettement supérieur à celui constaté au niveau national dans le secteur public local qui se situe en moyenne à deux jours²⁰ par an et par agent pour les collectivités dont l'effectif est de 350 agents et plus.

La baisse constatée en 2017 est liée au transfert des services « petite enfance » dont les besoins de formation sont importants.

Tableau 5 : La formation des personnels

	2013	2015	2017
Nombre d'agents permanents	505	511	470
Formation (nombre de jours)	1 863	2 394	1 837
Nombre de jours par agent permanent	3,7	4,7	3,9
Coût en k€	222 793	227 354	166 980

Source : bilans sociaux

¹⁸ Données tirées du dernier bilan social disponible.

¹⁹ Le taux d'absentéisme mesure la part des absences dans le temps de travail. Exprimé en %, il permet de visualiser directement le poids de l'absentéisme sur l'effectif étudié. Mode de calcul : (nombre total de jours d'absences) x (5/7) / (effectif étudié x nombre de jours travaillés moyen par an et par agent). L'effectif étudié est ici appréhendé en nombre d'agents.

²⁰ Source : Synthèse nationale des bilans sociaux – données 2015.

2.4- Le recrutement des agents contractuels

Les conditions de recrutement et de rémunération des personnels contractuels ont fait l'objet de vérifications sur l'ensemble de la période de contrôle. Près de 80 recrutements d'agents d'encadrement et d'encadrement intermédiaire ont été contrôlés révélant plusieurs anomalies portant majoritairement sur la période antérieure à 2014. Elles concernent notamment un recours erroné à une disposition particulière de recrutement, réservée aux seuls agents de catégorie A :

- ♦ la commune a pourvu un emploi de chargé de communication par un agent non titulaire en référence à la grille de rémunération des rédacteurs territoriaux, cadre d'emploi de catégorie B, sur le fondement de l'article 3 alinéa 3 de la loi du 26 janvier 1984 qui dispose pourtant que seuls « *les emplois du niveau de la catégorie A peuvent être occupés de manière permanente par des agents contractuels lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la présente loi* ».

Le montant de la rémunération pose également question puisqu'il est calculé par référence au 7^{ème} échelon de la grille de rémunération des rédacteurs territoriaux auquel s'est ajoutée une indemnité forfaitaire pour travail supplémentaire à un niveau proche du maximum dès la première année, indépendamment de l'évaluation professionnelle.

- ♦ En novembre 2012, la commune a pourvu à tort un emploi de rédacteur en recrutant un agent non titulaire sur le fondement de l'article 3 alinéa 3 de la loi du 26 janvier 1984 pour une durée de trois ans. Le recrutement en 2015 d'un technicien projeteur au 10^{ème} échelon du grade de technicien principal de 2^{ème} classe pour une durée d'un an souffre de la même irrégularité. Le recrutement en 2010 d'un agent au grade de rédacteur territorial de 2010 à 2015 sur le fondement de l'article 3 alinéa 3 de la loi du 26 janvier 1984 pour une durée de trois ans puis renouvelé en 2013 et 2015, méconnaît également les dispositions précitées.

La commune a pourvu de 2012 à 2016 un emploi d'assistant d'enseignement artistique par des contrats d'une durée d'un an renouvelable. Le premier contrat a été motivé par le remplacement d'un agent sur un emploi permanent, puis sans autre précision que la référence à l'article 3 de la loi statutaire de la fonction publique territoriale jusqu'en 2015. Si le recrutement en 2012 est bien intervenu pour pallier l'absence d'un assistant d'enseignement artistique, la collectivité aurait dû procéder dès 2013 à la publication de la vacance d'emploi, organiser un recrutement et, le cas échéant, modifier les conditions de recrutement de l'agent dans l'attente de pourvoir le poste par un agent titulaire comme cela a été fait en 2016.

- ♦ La commune a pourvu en 2011 un emploi de « directeur de l'organisation, de la qualité et du système d'information » par un agent non-titulaire recruté au grade d'attaché principal 7^{ème} échelon sur le fondement de l'article 3-5 de la loi du 26 janvier 1984 (emploi permanent lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté). Au cas d'espèce, la commune a méconnu les dispositions de l'article 41 de la loi du 26 janvier 1984 selon lesquelles « *lorsqu'un emploi est créé ou devient vacant, l'autorité territoriale en informe le centre de gestion compétent qui assure la publicité de cette création ou de cette vacance.* ». Le respect de cette formalité conditionne la légalité des recrutements effectués et la collectivité territoriale s'expose dans une telle situation à un risque d'annulation de sa décision et d'indemnisation²¹.

²¹ CE, 17 décembre 2003, Mme Pierlot.

Si, pour l'avenir, la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique élargit les possibilités de recrutement d'agents contractuels²², elle dispose aussi, en son article 15, que « le recrutement d'agents contractuels pour pourvoir des emplois permanents est prononcé à l'issue d'une procédure permettant de garantir l'égal accès aux emplois publics ».

Le décret n° 2019-1414 du 19 décembre 2019 pris en application de la loi du 6 août 2019 impose notamment :

- ♦ une publication d'une durée d'un mois, sauf urgence ;
- ♦ la constitution d'une fiche de poste qui mentionne le ou les fondements juridiques qui permettent d'ouvrir cet emploi permanent au recrutement d'un agent contractuel ;
- ♦ d'établir le caractère infructueux du recrutement d'un fonctionnaire lorsque l'emploi permanent à pourvoir relève du 2° de l'article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984 ;
- ♦ d'établir à nouveau ce constat lors du renouvellement du contrat ;
- ♦ de réaliser, à la suite d'un ou de plusieurs entretiens de recrutement, désormais obligatoires, un document précisant les appréciations portées sur chaque candidat présélectionné au regard de ses compétences, aptitudes, qualifications et expérience professionnelles, potentiel et capacité à exercer les missions dévolues à l'emploi permanent à pourvoir.

2.5- Le recrutement d'agents contractuels sur des emplois de cabinet

En 2012, la commune a pourvu un emploi de chargé de mission de proximité auprès du cabinet du maire en recrutant un agent non titulaire au grade d'attaché principal pour une durée de six mois. Ce recrutement est intervenu au titre de l'article 3 alinéa 3 de la loi du 26 janvier 1984 sur un emploi permanent sans avoir fait l'objet d'un avis de vacance.

Au regard de l'intitulé du poste et de la durée du contrat, la commune n'était pas fondée à recruter un agent non titulaire au titre de l'article 3 alinéa 3 de la loi du 26 janvier 1984 dans la mesure où il s'agissait d'un emploi non permanent visant à satisfaire un besoin occasionnel (art 3-1° et 3-2°) ou un emploi de cabinet (article 110). À l'issue de ce premier contrat, l'agent a été recruté dans des conditions identiques pour une durée de trois ans sur un emploi de cabinet et dans la limite du mandat municipal.

Ce collaborateur de cabinet a été de nouveau recruté toujours sur des fonctions de chargé de mission proximité auprès du cabinet du maire à compter du 1^{er} mars 2014 sur le fondement cette fois-ci de l'article 3-3 alinéa 2 (pour les emplois du niveau de la catégorie A lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient). Le fondement juridique de ce recrutement apparaît irrégulier, en ce qu'il fait référence à un emploi permanent alors qu'il s'apparente à un emploi de cabinet.

2.6- La rémunération des personnels

2.6.1- Le régime indemnitaire du personnel d'encadrement

Un contrôle du régime indemnitaire des personnels de la collectivité a été effectué, essentiellement sur les éléments de rémunération accessoires des personnels encadrants, détachés sur un emploi fonctionnel au sens des décrets n° 87-1101 et 87-1102 du 30 décembre 1987 pour le poste de directeur général des services et des cadres territoriaux appartenant aux cadres d'emplois de la catégorie A de la fonction publique territoriale.

²² Notamment en ses article 16 (emplois de direction), 17 (contrat de projet) et 21 (élargissement des possibilités de recrutement au titre des besoins des services ou de la nature des fonctions à toutes les catégories, mais toujours sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la loi).

En application du décret n° 88-631 du 6 mai 1988, les directeurs généraux des services des communes de plus de 2 000 habitants peuvent bénéficier d'une prime de responsabilité dans la limite d'un taux maximum de 15 % du montant du traitement soumis à retenue pour pension.

La collectivité attribue à son directeur général des services une prime de responsabilité au taux maximum sans avoir été en mesure de produire une délibération définissant précisément le niveau de prime allouée. Il est néanmoins précisé dans la délibération définissant le régime indemnitaire de la collectivité de juin 2012²³ qu'une prime de responsabilité est maintenue pour les emplois de direction. Consciente du manque de précision de la délibération précitée pour le versement d'une telle prime, la commune a pris une délibération de régularisation en cours d'instruction.

Le directeur général des services perçoit également une indemnité de représentation, prévue par le décret n° 2001-1045 du 6 novembre 2001 pour les titulaires d'emplois fonctionnels en application de l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990. Depuis le 1^{er} janvier 2018, les titulaires d'emplois fonctionnels ne peuvent plus bénéficier d'une prime de représentation à l'instar des membres du corps préfectoral affectés en poste territorial en application de l'arrêté du 17 novembre 2017 pris pour l'application du décret du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) dans la fonction publique de l'État, précisant que pour le corps préfectoral, les montants de référence du RIFSEEP intègrent celui de l'indemnité forfaitaire pour frais de représentation.

La commune a pris connaissance des modifications du cadre légal de cette prime en cours d'instruction et a régularisé cette situation dès le mois de janvier 2019 par l'intermédiaire d'une majoration de l'IFSE.

2.6.2- La prime annuelle ou 13^{ème} mois

Les personnels bénéficient d'une prime annuelle correspondant à un 13^{ème} mois. Cette prime a été instaurée et versée antérieurement au statut général de la fonction publique territoriale de 1984 par une association du personnel. La commune n'a pas souhaité remettre en cause cet élément du régime indemnitaire et a délibéré en ce sens le 14 octobre 1985 au titre des avantages collectivement acquis.

L'utilisation de la part « CIA » (complément indemnitaire annuel) du RIFSEEP pourrait permettre d'intégrer cet élément de régime indemnitaire en le sécurisant juridiquement.

2.6.3- Les évolutions du régime indemnitaire

La commune a défini en 2003 un régime indemnitaire distinct pour chaque cadre d'emplois et grade dans la limite des rémunérations accessoires des personnels de l'État et en référence au principe de parité entre les fonctions publiques d'État et territoriale. Ce régime indemnitaire²⁴ a été mis à jour pour l'ensemble des cadres d'emplois de la commune en

²³ Délibération du 25 juin 2012 applicable au 1^{er} juillet 2012.

²⁴ Jusqu'en 2016, le régime indemnitaire des personnels appartenant au cadre d'emploi des attachés territoriaux se composait d'une prime tenant compte des fonctions exercées et des résultats obtenus (PFR) en application du décret 22 décembre 2008 et de l'arrêté du 9 février 2011. Les personnels techniques appartenant aux cadres d'emplois des ingénieurs territoriaux percevaient pour leur part une prime de service et de rendement (PSR) et une indemnité spécifique de service (ISS) en référence au régime indemnitaire des ingénieurs des travaux publics de l'État²⁴. De la même manière, le personnel d'encadrement de catégorie A des filières culturelle et sanitaire et sociale bénéficiait également d'un régime indemnitaire déterminé en référence au cadre statutaire de la fonction publique de l'État.

juin 2012²⁵ et des modifications sont intervenues pour tenir compte de l'évolution des effectifs et des modifications indemnitaires applicables à la fonction publique d'État.

En 2016, la commune a défini un nouveau régime indemnitaire pour les personnels appartenant au cadre d'emploi des attachés de la filière administrative, en référence au RIFSEEP²⁶, devenu depuis le 1^{er} janvier 2017 l'outil indemnitaire de référence remplaçant la plupart des primes et indemnités existantes dans la fonction publique d'État²⁷.

Le dispositif s'applique aux personnels des filières administrative (catégorie C et B), technique (catégorie B), médico-sociale, sportive, animation et culturel (catégorie C). Ce nouveau régime indemnitaire doit permettre de mieux prendre en compte la manière de servir des personnels par la mise en place d'un complément indemnitaire (CIA) défini en lien avec l'évaluation des agents. S'agissant des personnels d'encadrement de la filière technique (ingénieurs territoriaux et ingénieurs en chef territoriaux), aucun arrêté interministériel n'a encore défini les nouveaux plafonds indemnitaires des corps de référence au sein de la fonction publique d'État. Ces personnels continuent donc de percevoir au sein de la collectivité un régime indemnitaire tel qu'il a été défini en 2012.

Le principe de parité entre la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale posé par l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale est respecté dans la mesure où les rémunérations accessoires définies par la collectivité demeurent inférieures aux plafonds de rémunération définis en référence au régime indemnitaire des personnels de l'État (42 600 € pour le cadre d'emploi des attachés²⁸, 21 252 € pour les ingénieurs territoriaux en 2017²⁹).

2.6.4- L'attribution de la NBI

Instituée par la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991, la nouvelle bonification indiciaire a pour objet de valoriser certains emplois comportant une responsabilité ou technicité particulière par l'ajout d'un certain nombre de points d'indice majorés à l'indice de l'agent qui en bénéficie.

Certains fonctionnaires territoriaux de la commune bénéficient ainsi d'une bonification indiciaire en raison des fonctions qu'ils exercent telles qu'elles sont définies par décret n° 2006-779 s'agissant de la fonction publique territoriale³⁰. Plusieurs agents de la collectivité perçoivent également une bonification indiciaire au titre des fonctions qu'ils exercent majoritairement en quartier prioritaire de la politique de la ville (décret n° 2006-780)³¹. Le DGS est bénéficiaire d'une bonification indiciaire au titre de ses fonctions de direction de collectivité en application du décret n° 2001-1367³².

²⁵ Délibération du 25 juin 2012 applicable au 1^{er} juillet 2012.

²⁶ Mis en place par le décret du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

²⁷ Délibération du 9 mai 2016.

²⁸ Montant maximum pouvant être alloué à un attaché territorial appartenant au groupe fonctionnel le plus haut et bénéficiant d'une indemnité de fonction de sujétions et d'expertise maximum de 36 210 € et d'un complément indemnitaire annuel plafonné à 6 390 € - plafond défini au 1^{er} janvier 2016 en référence aux corps des attachés d'administration de l'intérieur et de l'outre-mer (préfecture) et des directeurs de préfecture.

²⁹ Montant maximum pouvant être alloué à un ingénieur en chef - voir le guide des primes 2017.

³⁰ Décret du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale.

³¹ Décret du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale exerçant dans des zones à caractère sensible.

³² Décret du 28 décembre 2001 portant attribution d'une nouvelle bonification indiciaire aux fonctionnaires occupant certains emplois administratifs de direction de collectivités territoriales ou d'établissements publics locaux assimilés, régis par l'article 7 du décret du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés.

En 2016, la commune accordait une bonification indiciaire à 260 agents sur un effectif d'un peu moins de 600 agents. Le contrôle exhaustif de ce dispositif a mis en évidence plusieurs anomalies. La directrice et les chefs de service de la direction satisfaction des usagers bénéficient d'une NBI au titre de fonctions d'encadrement d'un service administratif comportant au moins 20 agents. Le personnel d'encadrement de la direction du centre technique communal bénéficie également d'une NBI au titre de fonctions d'encadrement d'un service administratif de plus de 20 agents³³. De telles pratiques méconnaissent le décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 conditionnant l'attribution d'une bonification non pas à la nature administrative des fonctions exercées mais à l'objet du service dont l'agent assure l'encadrement, selon l'interprétation constante du juge administratif³⁴.

Un directeur des services techniques d'une collectivité ne peut donc prétendre à une bonification indiciaire qu'à la condition d'être détaché sur un emploi fonctionnel (25 points) ce qui ne correspond pas à la situation de la collectivité. En dehors de ce cas, seul l'encadrement de proximité d'une équipe technique d'au moins cinq agents est susceptible de bénéficier d'une bonification indiciaire (15 points). Les bonifications indiciaires dont bénéficient le directeur des services techniques et ses adjoints au titre de fonctions d'encadrement d'un service administratif comportant au moins 20 agents, sont donc irrégulières.

La responsable du service communication bénéficie également d'une bonification indiciaire motivée par l'exercice de fonctions d'encadrement d'un service administratif requérant une technicité particulière³⁵ (25 points). La direction d'un service de communication ne fait pas partie des fonctions limitativement énumérées par le décret n° 2006-779 précité et l'attribution d'une bonification, au cas d'espèce, est irrégulière.

Il en est de même s'agissant de son adjointe qui bénéficie d'une bonification au titre de fonction d'accueil. Si le décret du 3 juillet 2006 prévoit bien le versement d'une NBI aux agents exerçant des fonctions d'accueil³⁶, celles-ci doivent être exercées à titre principal, ce qui implique, selon l'interprétation du juge administratif, que les agents consacrent plus de la moitié de leur temps de travail à des fonctions d'accueil du public (CE 4 juin 2007, n° 284380), ce qui à l'évidence n'est pas le cas des personnels exerçant au sein de la direction de la communication.

La responsable de service adjointe de la direction animation culture bénéficie d'une bonification indiciaire motivée par l'exercice de fonctions d'encadrement d'un service administratif requérant une technicité particulière (25 points) alors que, là encore, l'objet du service dont l'agent assure l'encadrement ne fait pas partie des fonctions limitativement énumérées par le décret précité.

La commune a enfin attribué une bonification indiciaire comme complément indemnitaire d'un agent issu de la fonction publique d'État. Une telle pratique ne répond pourtant à aucune condition énoncée par les dispositions réglementaires précitées et est donc irrégulière.

La commune est en droit de récupérer les sommes indûment versées auprès des agents concernés, conformément aux dispositions de l'article 37-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000.

³³ Décret du 3 juillet 2006 portant attribution de nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale – annexe catégorie 10.

³⁴ CE 26 avril 2013, req. n° 352683.

³⁵ Décret du 3 juillet 2006 portant attribution de nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale – annexe catégorie 11.

³⁶ Décret du 3 juillet 2006 portant attribution de nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale – annexe catégorie 33.

L'ordonnateur s'est engagé à entreprendre une vérification exhaustive de l'ensemble des agents bénéficiaires avant le 30 septembre 2020 et à régulariser les situations des agents percevant anormalement la NBI.

Recommandation n° 4 : limiter les versements de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) aux seuls cas prévus par la loi.

2.6.5- La prime de performance collective

2.6.5.1- *Le dispositif*

En 2017, la commune de Romans-sur-Isère a souhaité mettre en place un nouveau dispositif d'intéressement à la performance collective en référence aux dispositions du décret du 3 mai 2012 fixant les modalités et les limites de la prime d'intéressement à la performance collective des services dans les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Ce dispositif incitatif acté par un protocole en mai 2017 a été appliqué à compter du 1^{er} janvier 2018.

Ce complément de rémunération a un double objectif :

- ♦ concourir à la satisfaction des usagers en rendant un service public de meilleure qualité par la mobilisation de tous les agents municipaux autour d'objectifs collectifs et partagés ;
- ♦ lutter contre l'absentéisme, cette prime étant modulée en fonction du nombre de jour de présence dans l'année.

Chaque année, un échantillon représentatif de 800 habitants est interrogé par un cabinet indépendant pour connaître leur niveau de satisfaction dans quatre grands domaines :

- ♦ les services à la population ;
- ♦ le cadre de vie ;
- ♦ la sécurité publique ;
- ♦ la relation à l'utilisateur.

Un taux global de satisfaction a été défini et sert de référence pour définir l'évolution du montant de base de la prime annuelle.

Chaque agent municipal peut ainsi prétendre à une prime de 215 € par an si l'objectif de satisfaction des usagers est atteint. Ce montant peut être diminué, ou non attribué, en fonction du nombre de jours d'absence de l'agent. À l'inverse, il peut être augmenté pour les agents qui n'ont jamais été absents sous forme d'un bonus correspondant à la part de prime non versée.

La collectivité consacre une enveloppe de 130 k€ au financement de ce dispositif d'intéressement collectif ; l'enquête de satisfaction lui coûte environ 12 k€.

Elle s'est fixée pour objectif de financer le dispositif par une diminution de l'absentéisme et des coûts induits.

2.6.5.2- *Un premier bilan*

Après deux années de mise en œuvre, la commune juge cette mesure efficace, à la fois sur l'absentéisme, en baisse depuis 2017, et sur le niveau de satisfaction des usagers, mesuré par un organisme extérieur, en hausse depuis la mise en œuvre des mesures.

Dans sa réponse à la chambre, en janvier 2020, elle présente, par nombre d'absences dans l'année, le nombre d'agents concernés et le montant des primes versées.

Par exemple :

En 2019, 338 agents – 57,9 % des effectifs – ont perçu la prime maximum (215 €) et le bonus (total : 300 €) car ils n'ont pas été absents une seule fois.

En 2019, 53 agents (9,1 % des effectifs) ont perçu la prime à hauteur de 70 % (150,50 €), car ils ont été absents deux fois.

Entre 2018 et 2019, les constats sont les suivants :

- ♦ augmentation du nombre d'agents ne comptant aucune absence dans l'année (de 54,8 % à 57,9 %) ;
- ♦ diminution du nombre d'agents absents une seule fois dans l'année (de 23,9 % à 21,7 %) ;
- ♦ mais a contrario augmentation du nombre d'agents absents deux fois (de 8,5% à 9,1 %).

Par comparaison avec l'année 2017 (dernière année avant la mise en œuvre de la prime), les résultats paraissent encourageants : 44,2 % des agents sans aucune absence en 2017 ; ils sont 57,9 % en 2019. Toutefois, les données sur l'absentéisme global ne permettent pas de conclure de façon objective sur l'évolution de l'absentéisme compressible³⁷ car elles incluent tous les motifs d'absence, y compris maternité et paternité, longue maladie, longue durée, maladie professionnelle, conformément au choix de la commune « *d'évaluer la force de travail disponible pour délivrer le service public* ».

Par ailleurs, le comité de pilotage prévu à l'article 4 suivi du protocole, chargé de suivre l'application de l'accord une fois par semestre n'a été réuni que tardivement depuis la mise en place de la prime, le 4 février 2020.

2.6.6- Les logements de fonction

Par délibération en date du 14 décembre 2015, la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction est attribué par nécessité absolue de service a été adoptée par l'assemblée délibérante conformément aux dispositions prévues aux articles R. 2124-64 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) et du décret n° 2012-752 du 9 mai 2012.

Huit logements sont ainsi concédés par nécessité absolue de service pour l'essentiel au titre de fonctions de gardiennage et font l'objet d'un contrat de gardiennage déterminant notamment les conditions d'exercice des fonctions de gardiennage et les modalités d'attribution d'un logement de fonction par nécessité absolue de service.

Comme le prévoient les dispositions précitées, les charges courantes liées au logement de fonction (fluides, taxes) sont acquittées par les agents et l'avantage en nature est intégré à la rémunération des intéressés et fait l'objet d'un assujettissement fiscal et social.

³⁷ L'absentéisme compressible s'entend comme celles sur lesquelles des actions en ressources humaines peuvent être mises en place avec des résultats à court terme. Il s'agit des absences pour maladie ordinaire et accidents de service. Les absences pour maladies professionnelles sont exclues car non compressibles à court terme (source CIG petite couronne).

3- LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

3.1- L'information budgétaire

3.1.1- Le calendrier budgétaire

Un rapport sur les orientations budgétaires est systématiquement inscrit à l'ordre du jour du conseil municipal dans un délai de deux mois précédant le vote du budget primitif. De la même manière, la commune arrête ses comptes systématiquement avant le 30 juin de l'année N+1³⁸.

Tableau 6 : Débat d'orientation budgétaire et approbation du budget et du compte administratif

Exercices (N)	DOB N	BP N	CA N-1
2013	12/11/2012	17/12/2012	27/05/2013
2014	04/11/2013	16/12/2013	19/05/2014
2015	23/12/2014	26/01/2015	04/05/2015
2016	15/12/2015	01/02/2016	09/05/2016
2017	14/11/2016	12/12/2016	26/06/2017
2018	13/11/2017	18/12/2017	25/06/2018
2019	19/11/2018	17/12/2018	03/06/2019

Source : Collectivité

3.1.2- Les débats d'orientation budgétaire

La loi du 7 août 2015, dite loi « NOTRe »³⁹, a renforcé les obligations relatives à la transparence financière. Les communes de plus de 3 500 habitants doivent présenter, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport portant sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette.

S'agissant des communes de plus de 10 000 habitants, le rapport doit en outre comporter une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs, en particulier l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.

La tenue du débat d'orientation budgétaire (DOB) prévue à l'article L. 2312-1 du CGCT est une formalité substantielle à l'adoption du budget⁴⁰. Afin de pouvoir utilement débattre des orientations générales du budget, les membres de l'organe délibérant doivent disposer d'une information complète et précise. À cet effet, les conseillers municipaux doivent être destinataires, préalablement à la séance au cours de laquelle se tient le DOB, d'une note explicative de synthèse. En vertu de la jurisprudence⁴¹, celle-ci doit être suffisamment détaillée et comporter des éléments d'analyse prospective relatifs aux principaux investissements projetés, au niveau d'endettement et au niveau de la fiscalité locale.

³⁸ Art. L. 1612-12 du CGCT.

³⁹ Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République – art. 107.

⁴⁰ TA Versailles 28 dec.1993, Commune de Fontenay-le-Fleury.

⁴¹ CAA Douai 14 juin 2005, commune de Breteuil-sur-Noye ; TA Nice 10 nov. 2006, M. Antoine Di Lorio c/ commune de La Valette-du-Var; TA Nice 19 janv. 2007, M. Bruno Lang c/ commune de Mouans-Sartoux.

La commune élabore depuis 2014 une note explicative de synthèse préalablement à la tenue du DOB. Le rapport présenté en conseil municipal, particulièrement détaillé, satisfait aux prescriptions du CGCT. Y figurent notamment une analyse rétrospective et prospective des opérations en section de fonctionnement et investissement, les engagements pluriannuels et une information détaillée relative à la dette.

La collectivité se conforme également aux nouvelles dispositions introduites par le décret n° 2016-841 du 24 juin 2016⁴² visant à enrichir le ROB d'information en matière de gestion du personnel - la structure des effectifs, la masse salariale, le temps de travail et l'égalité homme femme.

3.1.3- L'information budgétaire des citoyens

L'article 107 de la loi du 7 août 2015 prévoit la mise en ligne sur le site internet de la commune des documents suivants : informations financières essentielles jointes au budget primitif et au compte administratif, rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice, note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif.

Des notes de présentation synthétiques pour le compte administratif 2018 et le budget primitif 2019 sont consultables sur le site internet de la collectivité, mais de manière peu aisée. Partageant ce constat, la commune a prévu d'en améliorer l'accessibilité.

3.1.4- Les états annexés au compte administratif

Les annexes au compte administratif relatives au personnel présentent plusieurs insuffisances.

La commune a l'obligation de joindre chaque année au budget primitif et au compte administratif un état du personnel établi au 31 décembre de l'année écoulée. Ce tableau des effectifs liste les emplois ouverts budgétairement par l'assemblée délibérante et les emplois pourvus par l'exécutif. Il constitue un plafond d'emplois que l'exécutif ne peut dépasser.

L'élaboration de cette annexe répond donc à la fois à une obligation réglementaire et à une nécessité de pilotage des effectifs et de la masse salariale. L'état du personnel joint aux documents budgétaires, jusqu'en 2018, fait référence à un effectif budgétaire systématiquement proche ou équivalent à l'effectif pourvu.

Cette situation tient au fait que l'effectif pourvu de la collectivité n'est pas exprimé en équivalent temps plein travaillé (ETPT) mais en nombre de personnes physiques, de sorte qu'il n'est pas possible d'apprécier si le tableau des effectifs est véritablement ajusté aux besoins de la collectivité.

Selon la commune, cette situation a été corrigée dès 2019 par le déploiement d'une nouvelle évolution du système d'information permettant une comptabilisation des quotités de travail en ETPT.

Par ailleurs, les emplois non permanents pourvus par des agents non titulaires ne sont pas précisément identifiés par les annexes budgétaires relatives au personnel puisqu'ils ne sont pas distingués des emplois permanents.

⁴² Décret du 24 juin 2016 relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire.

Une information précise, fiable et accessible concernant les personnels de la commune est un préalable à un pilotage effectif de la masse salariale, qui représente la principale dépense de fonctionnement de la commune.

3.2- La régularité budgétaire et la fiabilité comptable

3.2.1- L'organisation budgétaire

En 2019, la commune dispose d'un budget principal relevant de l'instruction M14 et de trois budgets annexes (BA) : eau (M49), parc de stationnement (M4) et Romans en Scène (M14). La commune disposait également d'un budget annexe assainissement jusqu'en 2015 et d'un budget insertion jusqu'en 2016.

3.2.2- L'équilibre budgétaire du service public à caractère industriel et commercial (SPIC) du stationnement

Depuis 2014, la collectivité exploite des parcs de stationnement hors voirie, activité à vocation commerciale, classée parmi les services publics à caractère industriel et commercial (SPIC)⁴³ et devant donner lieu, pour son exploitation, à la création d'une régie de service public (article L. 1412-1 du CGCT).

Les opérations sont alors obligatoirement retracées dans le budget d'une régie dotée de la seule autonomie financière (budget annexé au budget principal de la collectivité, disposant d'une comptabilité séparée avec son propre compte 515) ou d'une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière (budget et comptabilité propres indépendants de ceux de la commune de rattachement).

Toute activité à caractère industriel et commercial doit satisfaire à la règle de l'équilibre budgétaire sauf à établir que [...] le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs est applicable (articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du CGCT).

Le déficit d'exploitation de ce service public de 2015 à 2017 a conduit la commune à adopter chaque année une délibération pour verser une subvention d'équilibre depuis le budget principal sur toute cette période.

Tableau 7 : Tableau de financement du service entre 2014 et 2017

en €	2014	2015	2016	2017
011 - Charges à caractère général	7 771	13 879	2 856	9 150
66 - Frais financier		6 100	12 002	11 417
68 - Amortissement		14 730	12 530	18 337
Dépenses d'exploitation (A)	7 771	34 709	27 388	38 904
Recettes d'exploitation (B)	3 054	8 937	8 380	8 614
Déficit d'exploitation (C) = (B) - (A)	- 4 717	- 25 772	- 19 008	- 30 290
Subvention d'équilibre du BP		30 000	20 000	10 000

Source : commune

⁴³ Voir en ce sens CE, 2 avr. 1997, *Cne Montgeron*, req. n° 124883 s'agissant des parcs de stationnement payants hors voirie.

L'application de la réforme du stationnement par la loi MAPTAM (loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) a élargi le périmètre budgétaire à l'ensemble des opérations de stationnement. A partir de 2018, l'ensemble des opérations liées au stationnement (en ouvrage et hors ouvrage) est retracée dans le budget annexe stationnement dont la surface financière est fortement augmentée : les dépenses de fonctionnement passent de 38 904,15 € à 754 195,37 € et les recettes de fonctionnement de 18 614,33 € à 841 514,12 € entre 2017 et 2018. L'équilibre de ce budget ne nécessite plus depuis lors de subvention d'équilibre du budget principal.

3.2.3- L'exécution du budget principal

Les taux d'exécution budgétaire, qui se définissent comme le rapport entre les sommes effectivement engagées ou perçues au cours de l'exercice et les sommes votées par l'assemblée délibérante, permettent d'apprécier la qualité de la prévision budgétaire. Une prévision budgétaire aussi juste que possible participe de la sincérité budgétaire et de l'équilibre réel du budget, conformément à l'article L. 1612-4 du CGCT.

Les taux d'exécution des dépenses de fonctionnement, légèrement supérieurs à 90 % depuis 2015, montrent un niveau de prévision budgétaire perfectible. La prévision en recettes de fonctionnement est prudente avec des taux de réalisation supérieurs à 100 %. Les taux d'exécution des dépenses d'équipement sont satisfaisants – compris entre 81 % et 97,6 % – dans la mesure où la commune ne recourt pas à la technique des autorisations de programme (AP) et des crédits de paiement (CP).

Sans tenir compte des restes à réaliser, le taux d'exécution des dépenses d'équipement oscille de 44 % en 2015 à près de 80 % en 2013. En 2018 il s'établit à 69,5 %.

Tableau 8 : Taux d'exécution 2012-2018

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dépenses réelles de fonctionnement	94,4 %	92,7 %	90,5 %	90,9 %	90,3 %	90,8 %	90,8 %
Recettes réelles de fonctionnement	101,9 %	104,7 %	102,3 %	100,0 %	100,6 %	100,9 %	101,9 %
Dépenses d'équipement	94,6 %	97,2 %	80,9 %	98,5 %	97,4 %	97,6 %	98 %
Dépenses d'équipement hors RAR	56,9 %	78,9 %	57,5 %	44,0 %	46,3 %	58,4 %	69,5 %
Recettes d'équipement	90,9 %	99,9 %	77,7 %	95,4 %	89,8 %	95,9 %	95,7 %
Recettes d'équipement hors RAR	77,5 %	38,1 %	56,6 %	34,5 %	68,3 %	80,4 %	34,5 %

Source : comptes de gestion- retraitements CRC

3.2.4- Les restes à réaliser

Les restes à réaliser de la section de fonctionnement correspondent aux dépenses engagées non mandatées et non rattachées telles qu'elles ressortent de la comptabilité des engagements et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre et non rattachées. Le risque de fiabilité sur les restes à réaliser en recettes porte principalement sur la comptabilisation à tort de recettes qui n'ont pas fait l'objet d'un engagement juridique pour équilibrer le budget de la collectivité.

Le montant des restes à réaliser sur les opérations d'équipement en recettes apparaissent pour des montants significatifs et en croissance les deux dernières années. Ils s'établissent en moyenne à 2,5 M€ sur la période 2012/2017 et atteignent 2,9 M€ en 2017 et 6,1 M€ en 2018.

En 2017, les restes à réaliser en recettes d'équipement correspondent à des subventions d'équipement et à des cessions d'immobilisation. En 2018, ils correspondent à des subventions d'équipement, à des cessions d'immobilisation et pour 2,5 M€ à des emprunts à percevoir.

Les montants de restes à réaliser sur les dépenses d'équipement sont également importants, en moyenne 4 M€ par an sur la période correspondant à un peu plus 65 % des dépenses d'équipement. Ils correspondent pour l'essentiel à des dépenses d'équipement en cours (5,4 M€ en 2016 et 4,6 M€ en 2017 et 3,4 M€ en 2018).

La commune réalise des volumes d'investissements importants dépassant largement le cadre annuel :

- ♦ réhabilitation du centre ancien ;
- ♦ plan triennal de rénovation des écoles ;
- ♦ programme de rénovation de voirie.

La commune pourrait utilement mettre en place une gestion en autorisations de programme (AP) et crédits de paiement (CP) pour ce type d'opération représentant une part importante de ses dépenses d'équipement (près de 10 M€ au budget primitif 2019) ce qui permettrait de ne pas faire supporter au budget d'un exercice l'intégralité d'une dépense pluriannuelle et de ne pas devoir prévoir, dans son budget, l'intégralité des recettes correspondantes.

La commune, en réponse aux observations provisoires, a exprimé son intention d'examiner les possibilités de mise en place d'une gestion en AP/CP à partir de l'exercice 2022.

Recommandation n° 5 : mettre en place une gestion en AP/CP pour les dépenses d'équipement relevant d'un programme pluriannuel.

3.2.5- Les amortissements

Conformément au principe comptable de prudence, l'amortissement d'une immobilisation a pour objet de constater, à chaque exercice, la perte de valeur due à son utilisation ou à sa vétusté.

La liste des biens dont l'amortissement est obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants est fixée par l'article R. 2321-1 du CGCT :

- ♦ les biens meubles autres que les collections et œuvres d'art ;
- ♦ les biens immeubles productifs de revenus ;
- ♦ les immobilisations incorporelles autres que les frais d'études et d'insertion suivis de réalisation.

Le champ de l'amortissement peut toujours être étendu au-delà de ce qui est obligatoire par décision de l'assemblée délibérante de la collectivité. Les durées d'amortissement des immobilisations sont fixées pour chaque bien par l'assemblée délibérante, qui peut se référer au barème indicatif contenu dans l'instruction budgétaire et comptable M14.

La commune a délibéré régulièrement (par exemple le 26 janvier 2015, le 1^{er} février 2016, le 12 décembre 2016) pour compléter la liste des dépenses de la collectivité relevant des immobilisations et pouvant être amorties.

3.2.6- Les provisions

Le régime des provisions semi-budgétaires est le régime de droit commun défini par l'article R. 2321-3 du code général des collectivités territoriales depuis la réforme de la M14 au 1^{er} janvier 2006 consécutive au décret n° 2005-1661 du 27 décembre 2005. La commune a fait le choix du régime des provisions semi-budgétaires.

Depuis 2015, la commune provisionne un risque financier tenant à la souscription d'emprunts structurés figurant au passif de son bilan. Le montant de la provision constituée en 2017 s'élevait à 2 M€. Suite à une opération de refinancement de ces emprunts structurés (voir infra) intervenue en 2016, la collectivité a procédé à une reprise de provisions de 400 k€ par an étalée sur cinq ans (de 2016 à 2020).

En 2017, la commune a constitué une provision de 800 k€ en prévision de grosses réparations dans ses écoles devant se réaliser sur trois années.

La première tranche a été réalisée en 2018 et la deuxième inscrite au budget primitif pour 2019 sans qu'une reprise sur provision ne soit effectuée en 2018 ni prévue en 2019 (absence d'inscription budgétaire).

En 2018, la commune a inscrit en provision pour risques et charges un montant de 1 231,8 M€ correspondant à trois risques potentiels :

- ♦ 921,8 K€ pour un programme de rénovation des équipements sportifs ;
- ♦ 180 K€ pour la réhabilitation de l'école Ninon-Vallier ;
- ♦ 130 K€ pour le versement de la prime à la performance.

La constitution de ces provisions tant en 2017 qu'en 2018 ne correspond pas à l'objet du provisionnement. Les provisions pour risques et charges (art. R. 2321-2 du CGCT) n'ont pas vocation à couvrir des charges futures de renouvellement ou de réhabilitation de biens (programmes de réhabilitations des équipements sportifs et plan triennal des écoles) ou à financer l'augmentation future des charges annuelles récurrentes (versement de la prime de performance décidée par la commune). Elles permettent de faire face à des risques avérés et non à financer des travaux de simple entretien ou de rénovation pluriannuelle.

Recommandation n° 6 : fiabiliser la constitution et le suivi des provisions.

3.2.7- Les régies

La commune a mis en place neuf régies de recettes, cinq régies d'avance et une régie d'avance et de recettes (pour les activités de Romans en Scène).

Jusqu'en 2019, aucun contrôle n'a été effectué par l'ordonnateur sur les régies. La mise en place d'un contrôle est prévu par la direction des finances qui devrait affecter partiellement un agent à cette tâche.

4- LA SITUATION FINANCIÈRE

4.1- La méthodologie retenue

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

Fin 2018, la surface financière de la commune est de 46,3 M€ en recettes de fonctionnement, dont 44,5 M€ pour le seul budget principal (96,1 %), et de 42,1 M€ en dépenses de fonctionnement. L'encours de dette consolidé s'élève à 76,3 M€ dont 73,9 M€ au seul budget principal. L'analyse financière détaillée porte sur le budget principal.

4.2- Une évolution favorable des principaux soldes de gestion

La capacité d'autofinancement (épargne ou CAF brute) correspond à l'ensemble des ressources financières générées par les opérations de gestion dont la commune peut disposer pour couvrir ses besoins en investissements et le remboursement de la dette. Le poids de la dette a fortement influé sur l'épargne brute en raison du montant des intérêts payés jusqu'en 2015. La renégociation de la dette a permis une contraction de la charge d'intérêt et, corrélativement, une croissance de l'épargne brute qui passe de 3 696 k€ en 2015 à 6 881 k€ en 2018.

L'épargne nette (retraitée du refinancement de la dette) connaît également une amélioration sensible en fin de période.

Tableau 9 : Évolution des soldes de gestion 2012-2018

en k€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion (A)	42 875	44 561	43 291	42 338	40 094	39 566	39 712	- 1,3 %
Charges de gestion (B)	35 177	35 639	35 709	34 651	32 991	32 661	32 328	- 1,4 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	7 697	8 921	7 582	7 688	7 103	6 905	7 384	- 0,7 %
+/- Résultat financier	- 3 399	- 3 032	- 3 003	- 2 933	- 1 470	- 638	- 985	- 18,6 %
<i>dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques</i>	0	0	0	0	1 587	1 587	1 587	
= CAF brute	4 259	5 921	4 826	3 696	5 769	6 367	6 881	+ 8,3 %
Annuité en capital de la dette	3 050	3 244	3 395	5 047	31 224	10 859	4 132	
<i>dont refinancement de dette (cpté 166)</i>	0	0	0	1 220	27 447	6 342	0	
-Annuité en capital de la dette nette	3 050	3 244	3 395	3 827	3 777	4 517	4 132	
= CAF nette ou disponible (C)	1 209	2 677	1 431	-131	1 992	1 850	2 749	

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

4.3- Les produits de gestion

En 2018, les produits de gestion de la commune se composent principalement des ressources fiscales propres – taxe foncière et taxe d'habitation (63 %), des dotations (21 %), de la fiscalité reversée, pour l'essentiel l'attribution de compensation (10 %) et des ressources d'exploitation tirées de la tarification des services publics (6 %). Les produits de gestion diminuent en moyenne de 1,3 % par an sur la période 2012-2018, sous l'effet principalement d'une diminution des ressources institutionnelles (dotations et participations) depuis 2012 (- 2,9 M€) et de la fiscalité reversée, en particulier à partir de 2016 (baisse de l'attribution de compensation suite aux transferts de compétences vers la communauté d'agglomération).

L'augmentation des ressources fiscales de 2,7 M€ sur la période ne suffit pas à compenser la diminution globale des produits de gestion.

En 2018, les produits flexibles, sur lesquels la commune dispose d'une marge de manœuvre, représentent 69 % des produits de gestion alors qu'ils n'en représentaient que 58 % en 2012.

Tableau 10 : Composition et évolution des produits de gestion 2012-2018

en k€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales nettes	22 359	23 961	23 568	24 092	24 246	24 282	25 104	+ 1,9 %
+ Ressources d'exploitation	2 646	2 768	2 613	2 540	2 683	2 413	2 420	- 1,5 %
= Produits "flexibles" (a)	25 005	26 729	26 181	26 632	26 928	26 695	27 523	+ 1,6 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	11 251	11 151	10 586	9 514	8 518	8 239	8 241	- 5,1 %
+ Fiscalité reversée par l'interco (dont AC) et l'Etat	6 278	6 451	6 125	5 876	4 390	4 367	3 867	- 7,8 %
= Produits "rigides" (b)	17 530	17 602	16 711	15 389	12 908	12 605	12 108	- 6,0 %
+ Travaux en régie (c)	340	229	400	316	258	265	81	- 21,3 %
= Produits de gestion (a+b+c)	42 875	44 561	43 291	42 338	40 094	39 566	39 712	- 1,3 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

4.3.1- Les ressources fiscales propres

Les ressources fiscales propres se composent pour l'essentiel des contributions directes (taxe d'habitation et taxes foncières) qui s'élèvent en 2018 à 23 176 k€ (58,3 % des produits de gestion) et des taxes indirectes d'un montant de 1 927 k€ (4,8 % des produits de gestion). La part croissante des produits fiscaux (63 % en 2018) est due à la stabilité ou à la baisse des autres principaux postes (dotations de l'État et fiscalité reversée), alors qu'au début de la période, ils ne représentaient que la moitié des produits de gestion (52 %).

Tableau 11 : Les ressources fiscales propres 2012-2018

en k€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux nets	20 656	21 569	21 993	22 558	22 471	22 479	23 176	+ 1,9 %
+ Taxes sur activités de service et domaine	181	173	184	189	197	207	262	+ 6,4 %
+ Taxes sur activités industrielles	603	624	605	593	642	628	618	+ 0,4 %
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	918	1 595	786	752	936	969	1 048	+ 2,2 %
Ressources fiscales nettes	22 359	23 961	23 568	24 092	24 246	24 282	25 104	+ 1,9 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

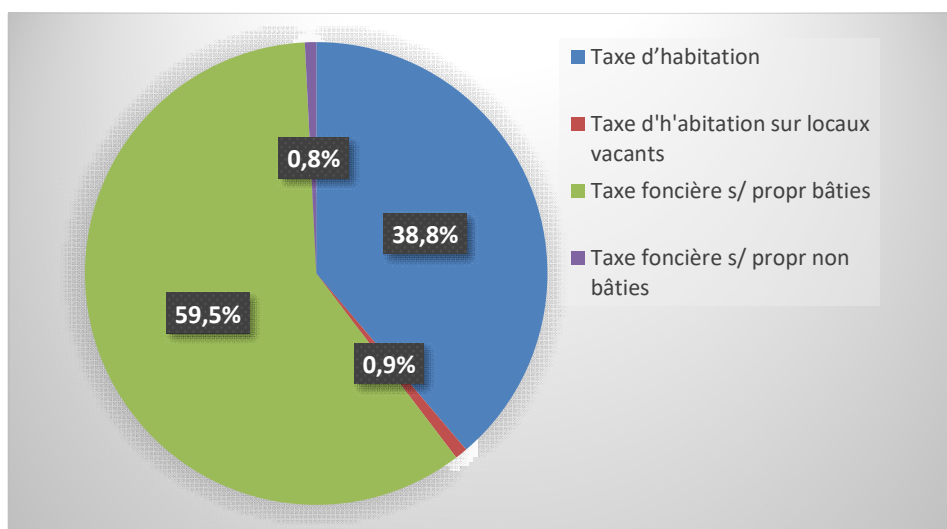
4.3.1.1- La fiscalité directe locale

Les impôts directs locaux sont constitués pour l'essentiel de la taxe foncière sur les propriétés bâties (13 673 k€ en 2018) et de la taxe d'habitation (9 058 k€ en 2018). La taxe foncière représente ainsi 60 % du produit de la fiscalité directe locale et la taxe d'habitation 40 % (englobant celle perçue sur les logements vacants).

Tableau 12 : Le produit de la fiscalité directe locale 2012-2018

en k€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Taxe d'habitation (dont THLV)	8 235	8 786	8 795	9 207	8 845	8 896	9 058
Taxe foncière s/ propr bâties	12 384	12 685	12 903	13 196	13 260	13 353	13 673
Taxe foncière s/ propr non bâties	179	179	174	174	174	180	180

Source : état fiscal 1288M fiscalité locale – rôle général⁴⁴

Graphique 1 : Fiscalité directe locale en 2018

Source : états fiscaux 2018

Le produit de la fiscalité directe connaît une progression peu dynamique de seulement 1,9 % par an en moyenne sur la période. Les taux d'imposition des contributions directes n'ayant pas évolué depuis 2012, l'augmentation du produit est entièrement imputable à celle des bases fiscales qui ont évolué en fonction :

- ♦ de la variation forfaitaire des bases votée par le parlement dans la loi de finances pour tenir compte de l'inflation ;
- ♦ et de la variation physique des bases qui correspond à la prise en compte de l'évolution du parc immobilier imposable sur le territoire (constructions nouvelles, améliorations). Cette augmentation peu dynamique sur la période est en partie liée à la stabilité de la population municipale sur la période 2012/2018.

Tableau 13 : L'évolution des bases d'imposition 2012-2018

en k€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Taxe d'habitation							
Variation forfaitaire	+ 1,80 %	+ 1,80 %	+ 0,90 %	+ 0,90 %	+ 1,00 %	+ 0,40 %	+ 1,20 %
Variation physique	+ 1,39 %	+ 4,90 %	- 0,80 %	+ 3,78 %	- 4,93 %	+ 0,34 %	+ 0,62 %
Taxe sur le foncier bâti							
Variation forfaitaire	+ 1,80 %	+ 1,80 %	+ 0,90 %	+ 0,90 %	+ 1,00 %	+ 0,40 %	+ 1,20 %
Variation physique	+ 1,04 %	+ 0,63 %	+ 0,82 %	+ 1,38 %	- 0,51 %	+ 0,34 %	+ 1,07 %

Source : DGFIP - état 1288M

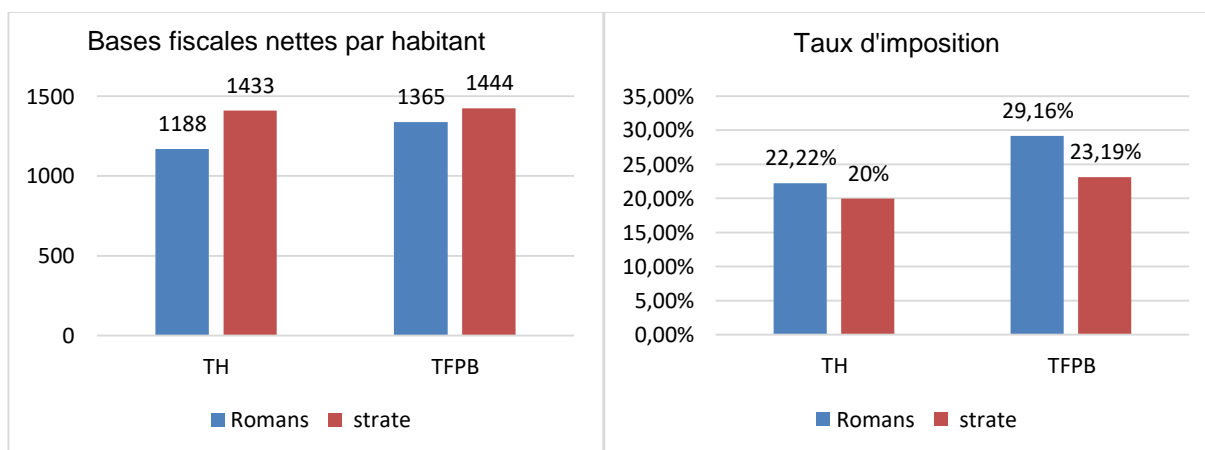
⁴⁴ Ne tient pas compte des rôles complémentaires – 291 k€ d'écart en 2016.

Les bases nettes d'imposition de la collectivité par habitant sont sensiblement inférieures à celles de la strate pour la taxe d'habitation (TH) et la taxe sur le foncier bâti (TFB) (respectivement - 17,1 % et - 6 % en 2018).

Les taux d'imposition votés par la collectivité sont en revanche supérieurs de 2,22 points à ceux de la moyenne de la strate s'agissant de la TH et de 5,97 points s'agissant de la TFB de sorte que le produit des impôts par habitant est proche des communes comparables s'agissant de la taxe d'habitation (264 € / habitant contre 287 € / habitant en moyenne pour les communes de même strate en 2018) et sensiblement supérieur s'agissant de la taxe foncière (398 € / habitant contre 335 € / habitant en 2018).

En plus de l'abattement obligatoire pour charges de famille, la commune accorde un abattement général à la base au taux de 10 % sur les bases d'imposition de la TH. Elle n'accorde aucun autre abattement et exonération en sus de ceux de droit compensés financièrement par l'État.

Graphique 2 : Bases fiscales et taux d'imposition 2018 - commune et strate⁴⁵



Source : DGFIP – fiche commune 2018

4.3.1.2- Les taxes indirectes

Le produit des taxes indirectes, dépendant principalement de l'évolution des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), s'élève en 2018 à 1 929 k€. Après avoir diminué fortement en 2014 de près de 35 %, le produit de la fiscalité indirecte progresse de nouveau sur les quatre derniers exercices pour s'établir en 2018 à un niveau nettement supérieur à celui de 2012 (+ 225 k€).

Tableau 14 : Les recettes fiscales indirectes 2012-2018

en k€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Taxes sur activités de service et domaine	181	173	184	189	197	207	262	+ 6,4 %
+ Taxes sur activités industrielles	603	624	605	593	642	628	618	+ 0,4 %
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	918	1 595	786	752	936	969	1 048	+ 2,2 %
Total taxes indirectes	1 705	2 395	1 577	1 536	1 777	1 805	1 929	+ 2,1 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

⁴⁵ Le groupe des communes de 20 000 à 49 999 habitants constitue la strate de référence.

Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) s'élèvent en 2018 à 1,048 M€, soit 4,2 % des ressources fiscales de la commune. Le produit des DMTO est très volatile car lié à la conjoncture du marché immobilier, aux incitations fiscales et à la situation économique du territoire. Après avoir généré une recette fiscale de près de 1,6 M€ en 2013⁴⁶, le produit tiré des droits de mutation s'est contracté en 2014 de plus de 50 % pour s'établir à seulement 786 k€. Ce n'est qu'à partir de 2016 que cette recette fiscale a de nouveau progressé.

Composées pour l'essentiel du produit de la taxe sur l'électricité (TCCFE), les taxes sur les activités industrielles s'élèvent en 2018 à 618 k€, soit un peu moins de 3 % des ressources fiscales de la collectivité.

La commune a institué une taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE) en 2011 dont les recettes s'élèvent en moyenne à un peu moins de 110 k€⁴⁷ sur la période sur la période et 103k€ en 2018. Les droits de place s'élèvent pour leur part à 79 k€ en 2018.

4.3.1.3- La fiscalité reversée

La commune bénéficie d'une fiscalité reversée essentiellement par l'intercommunalité et dans une moindre mesure par l'État. Ces recettes fiscales diminuent de manière importante de 7,8 % par an en moyenne sur la période 2012-2018.

Tableau 15 : La fiscalité reversée 2012-2018

en k€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Attribution de compensation brute	5 416	5 416	6 451	6 208	4 722	4 667	4 162	- 4 ,3 %
+ Dotation de solidarité communautaire	862	1 035	0	0	0	51	50	
+/- FPIC	0	0	6	0	0	- 20	- 13	
+/- FNGIR	- 332	- 332	- 332	- 332	- 332	- 332	- 332	
= Fiscalité reversée	5 946	6 119	6 125	5 876	4 390	4 367	3 867	- 7,8 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

La commune fait partie d'un groupement à fiscalité professionnelle unique et ne perçoit plus d'imposition à caractère économique. Elle bénéficie en contrepartie d'une attribution de compensation (AC) qui s'élève en 2018 à 4,2 M€ en diminution de 1,3 M€ par rapport à 2012. Cette baisse est liée aux transferts de compétences à l'intercommunalité.

En 2013, la communauté d'agglomération du Pays de Romans a décidé, avant sa fusion avec la communauté d'agglomération de Valence en 2014, d'intégrer la dotation de solidarité communautaire à l'attribution de compensation (1 035 k€ en 2013), ce qui explique l'augmentation de l'AC d'environ 1 M€ sur cet exercice.

La fusion des deux communautés d'agglomération intervenue en 2014 puis son extension en 2017 a nécessité de redéfinir un nouveau pacte financier et une stratégie fiscale commune. Il a été décidé de figer le montant des AC au niveau de 2014 sauf en cas de nouveaux transferts de charges et d'instaurer une dotation de solidarité communautaire (DSC) alimentée par la croissance du produit fiscal de la nouvelle intercommunalité.

⁴⁶ La croissance exceptionnelle du produit des DMTO en 2013 correspond à la cession d'un important tènement à Marques Avenue.

⁴⁷ La diminution de recettes fiscales constatée en 2016 est consécutive à des absences de personnel – régularisation du recouvrement en 2017.

En 2015, le transfert de la compétence assainissement au sein des communautés d'agglomération, comprenant le transfert de la gestion des eaux pluviales, s'est accompagné d'une diminution de l'attribution de compensation.

En 2016, la diminution de l'AC de 1,5 M€ est essentiellement due :

- ♦ à des transferts de compétences et d'équipements ascendants (vers l'EPCI) - piscine et apprentissage de la natation - et descendants (reprise de la compétence par la commune) - jeunesse et commerce de centre-ville - (solde des transferts 646 k€) ;
- ♦ au financement de services mutualisés au niveau de la communauté d'agglomération : système d'information (année pleine), services juridiques, assurances, marchés, achats publics et finances (services communs intégrés en cours d'année) pour un solde des transferts de 840 k€.

En 2017, la diminution de l'AC est due à l'accroissement de la facturation des services communs en année pleine. Une majoration de 40 k€ de l'attribution de compensation est également intervenue du fait du transfert à la commune du ramassage des encombrants et des cartons.

En 2018, la commune a adhéré au service commun des archives conduisant à une baisse de de l'AC de 600 k€ (la modification des clés de répartition des services communs déjà utilisés par la commune a contribué à la baisse de l'AC).

La fusion des deux communautés d'agglomérations en 2014 s'est accompagnée de la mise en place d'une dotation de solidarité communautaire (DSC) financée par une partie (50 %) de la croissance du foncier bâti industriel et commercial (FBIC). La croissance du FBIC est ainsi reversée sous forme de DSC répartie en fonction du potentiel fiscal des trois taxes et du revenu par habitant. En 2018, la DSC perçue par la collectivité s'est élevée à 50 k€.

Selon le pacte financier, les communes dont les investissements du projet de territoire dépassent 600 € par habitant sont exclues du bénéfice des fonds de concours. La commune de Romans ne bénéficie, en conséquence, d'aucun fonds de concours.

Sont contributeurs au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), les ensembles intercommunaux ou les communes isolées dont le potentiel financier agrégé par habitant est supérieur à 0,9 fois le potentiel financier agrégé par habitant moyen constaté au niveau national. La loi de finances pour 2012 prévoit une montée en charge progressive de ce dispositif pour atteindre, en 2017, 2 % des ressources fiscales communales et intercommunales.

La nouvelle communauté d'agglomération est contributrice au FPIC depuis 2017 et 13 k€ sont à la charge de la commune de Romans en 2018.

La collectivité contribue, à hauteur de 332 k€, au fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) mis en œuvre en 2010 pour assurer la neutralité de la réforme de fiscalité locale.

4.3.2- Les ressources d'exploitation

En 2018, les ressources d'exploitation de la commune, inscrites aux chapitres 70 et 75 du budget principal, s'élèvent à 2,4 M€ en 2018. Elles se composent principalement des redevances et droits perçus au titre des activités scolaires et périscolaire dont la restauration scolaire (847 k€ en 2018).

Les droits de stationnement sur voirie s'élèvent en moyenne à 540 k€ par an entre 2012 et 2017. Après une baisse en 2014 liée notamment à la gratuité de la première demi-heure de stationnement, le niveau de produit a légèrement progressé en 2016 puis s'est stabilisé en 2017. De 2014 à 2017, un budget annexe retraçait uniquement les opérations sur le parking en ouvrage⁴⁸, dit « Sabaton ».

En 2018, la réforme du stationnement imposée par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) a conduit à l'élargissement du périmètre du budget annexe à l'ensemble des opérations de stationnement. L'ensemble des opérations liées au stationnement sont désormais retracées dans ce budget annexe expliquant la baisse des recettes du budget principal.

Les modalités de facturation des frais de gestion auprès du CCAS et de la caisse des écoles ont été revues. Les sommes refacturées par la collectivité se rapprochent désormais d'une appréciation des coûts réels d'administration générale que génèrent ces activités et les financements alloués ont été réduits.

Les autres produits de gestion courante comptabilisés au chapitre 75 sont pour l'essentiel composés des revenus des immeubles et des locations de salles qui s'élèvent en moyenne à un peu moins de 500 k€ dont la location de la gendarmerie et du commissariat dans le cadre d'un BEA (un peu moins de 140 k€ en 2018).

Tableau 16 : Les ressources d'exploitation 2012-2018

en k€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
+ Domaine(dont droit de stationnement)	715	735	591	539	606	587	160	- 22,1 %
+ Travaux, études et prestations de services	1 007	1 065	1 057	1 095	1 064	1 080	1 009	+ 0,0 %
+ Remboursement de frais	0	148	317	215	386	100	205	
= Ventes diverses, produits des services (chap 70) (a)	1 722	1 948	1 965	1 870	2 056	1 767	1 375	- 3,7 %
+ Revenus locatifs et redevances	924	820	648	670	626	646	775	- 2,9 %
+ Solde des flux avec les budgets annexes	0	0	0	0	0	0	270	
Autres produits de gestion courante (b)	924	820	648	670	626	646	1 045	+ 2,1 %
Total ressources d'exploitation (chap 75) (a+b)	2 646	2 768	2 613	2 540	2 683	2 413	2 420	- 1,5 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

4.3.3- Les ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles, imputées au chapitre 74 du budget principal, sont constituées des concours de l'État, des participations des partenaires publics et des compensations fiscales. Ce poste atteint un produit de 8,2 M€ en 2018 et connaît un repli annuel de 5,1 % de 2012 à 2018.

⁴⁸ Ce terme englobe les parcs de stationnement comprenant des éléments de superstructures (parcs de stationnements couverts, en sous-sol, en silo).

Tableau 17 : Les ressources institutionnelles 2012-2018

en k€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	8 064	8 083	7 860	7 078	6 199	5 880	5 908	- 5,1 %
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	6 422	6 360	6 051	5 174	4 296	3 828	3 785	- 8,4 %
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	1 642	1 723	1 809	1 904	1 903	2 052	2 124	+ 4,4 %
Autres dotations (DGD)	183	181	181	181	181	181	238	+ 4,5 %
FCTVA	0	0	0	0	0	0	43	
Participations	1 535	1 518	1 227	946	996	836	685	- 12,6 %
Autres attributions et participations	1 470	1 369	1 318	1 308	1 141	1 342	1 366	- 1,2 %
<i>Dont compensation et péréquation</i>	1 432	1 351	1 295	1 291	1 124	1 325	1 327	- 1,3 %
Ressources institutionnelles	11 251	11 151	10 586	9 514	8 518	8 239	8 241	- 5,1 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

La dotation globale de fonctionnement (DGF) se contracte de 5,1 % par an sur la période 2012-2018. Sa part forfaitaire diminue de 8,4 % du fait de la retenue opérée par l'État à compter de 2014 au titre de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP). En 2016, la CRFP s'élève à 807 k€ pour la commune et un peu plus de 400 k€ en 2017. De 2014 à 2017, la perte cumulée liée à la CRFP s'élève à 2,35 M€, soit l'équivalent de 11 % de l'autofinancement dégagé en section de fonctionnement sur la période.

La part aménagement de la DGF, constituée par la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation nationale de péréquation (DNP), progresse de 4,4 % en moyenne annuelle depuis 2012. La commune de Romans-sur-Isère a bénéficié de la réforme de la DSU mise en œuvre en 2017. Le resserrement du nombre de communes bénéficiaires de plus de 10 000 habitants, l'augmentation de l'enveloppe redistribuée et un nouveau mode de calcul ont permis à la collectivité de percevoir successivement 200 k€ supplémentaires en 2016 et 110 k€ en 2018. Cette croissance de la part aménagement vient atténuer la baisse de la part forfaitaire.

Les compensations fiscales, versées par l'État au titre des exonérations et abattements de taxe d'habitation et de taxe foncière, s'élèvent à 1 327 k€ en 2018. Elles diminuent de 1,2 % en moyenne annuelle et ont vocation à poursuivre leur recul du fait de leur rôle de variable d'ajustement de l'enveloppe des concours aux collectivités.

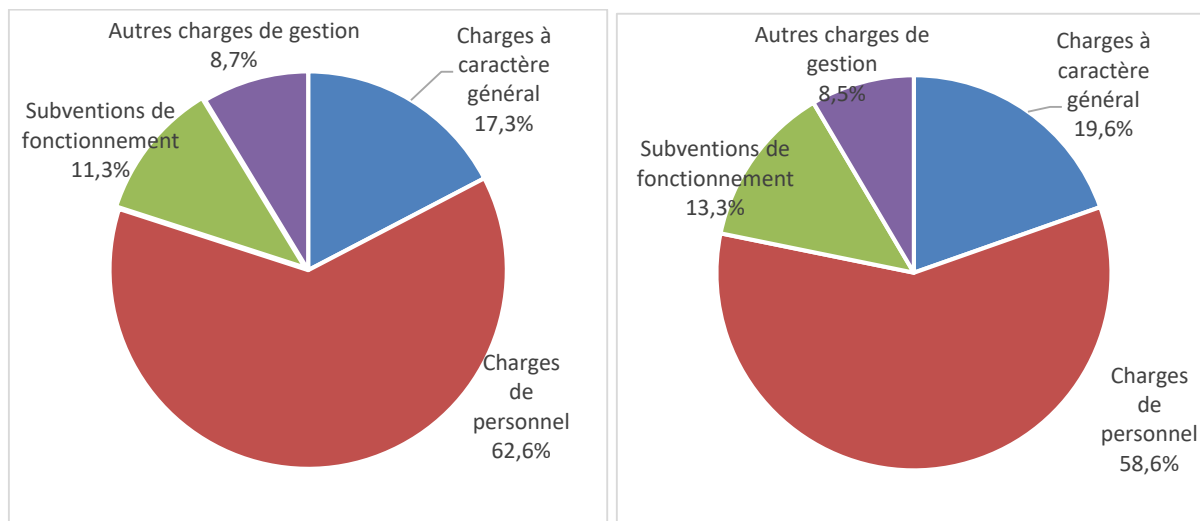
4.4- Les charges de gestion

Les charges de gestion de la commune s'élevaient en 2018 à 32,3 M€. Depuis 2012, elles évoluent à la baisse de - 1,4 % par an en moyenne sur la période. La part des charges de personnel a sensiblement baissé de 2012 (62,6 %) à 2018 (58,6 %).

Tableau 18 : Les charges de gestion 2012-2018

en k€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	6 894	6 879	6 674	6 631	5 560	5 606	5 607	- 3,4 %
Charges de personnel	20 620	20 958	21 193	20 918	20 695	20 310	20 250	- 0,3 %
Subventions de fonctionnement	4 674	4 769	4 723	4 217	3 675	3 768	3 665	- 4,0 %
Autres charges de gestion	2 989	3 033	3 119	2 883	3 061	2 977	2 806	- 1,1 %
Charges de gestion	35 177	35 639	35 709	34 651	32 991	32 661	32 328	- 1,4 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Graphique 3 : Évolution du poids relatif des charges entre 2012 et 2018

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

4.4.1- Les charges à caractère général

Les charges à caractère général, qui recouvrent les achats de biens et de services de la commune (chapitre 011), s'élèvent en 2018 à 5,6 M€ soit 162 € par habitant contre 277 € pour la strate⁴⁹. Elles représentent un peu plus de 17 % des charges de gestion.

Les charges à caractère général (nettes des remboursements de frais) diminuent sur la période de 4 % par an en moyenne soit environ 1,3 M€ sur la période.

Tableau 19 : Les charges à caractère général 2012-2017

en k€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général (a)	6 894	6 879	6 674	6 631	5 560	5 606	5 607	- 3,4 %
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	3 047	3 286	3 053	3 057	2 131	2 424	2 419	- 3,8 %
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	540	512	608	599	707	428	409	- 4,5 %
<i>Dont entretien et réparations</i>	894	902	942	626	805	752	743	- 3,0 %
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	410	358	370	362	363	356	324	- 3,8 %
<i>Dont autres services extérieurs</i>	384	348	386	597	525	663	778	12,5 %
<i>Dont contrats de prestations de services</i>	245	196	290	246	44	20	16	- 36,5 %
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	375	213	143	176	316	170	177	- 11,8 %
<i>Dont publicité, publications</i>	455	512	366	429	366	496	377	- 3,1 %
<i>Dont transports collectifs et de biens</i>	125	118	101	105	90	85	80	- 7,1 %
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	173	159	171	180	78	74	90	- 10,4 %
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	157	92	77	69	67	67	107	- 6,3 %
- Remboursement de frais (b)	0	148	317	215	386	100	205	
= Charges à caractère général nettes des remboursements de frais (a-b)	6 894	6 730	6 357	6 416	5 174	5 505	5 402	- 4,0 %
<i>en % des produits de gestion</i>	16,1 %	15,1 %	14,7 %	15,2 %	12,9 %	13,9 %	13,6 %	- 2,7 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

⁴⁹ Données DGFIP.

Plusieurs facteurs expliquent cette évolution. Les transferts de compétences entre la collectivité et la communauté d'agglomération se sont accompagnés de transferts de charges qui ont impacté le chapitre 011 :

- ♦ les eaux pluviales en 2014 et 2015 : - 200 k€ de participation du budget général transférée et 418 k€ en 2015-2016 ;
- ♦ transfert ascendant de la piscine et l'apprentissage de la natation en 2016 (- 260 k€)
- ♦ transfert descendant du service jeunesse (+ 98 k€) ;
- ♦ mutualisation du service commun des systèmes d'information : - 266 k€.

Des mesures d'économies ont également été prises en 2016 et 2017 affectant le chapitre 011 que la commune a estimé à un peu plus de 500 k€ :

- ♦ reconfiguration de la politique jeunesse : - 50 k€ ;
- ♦ réorganisation de l'accueil scolaire avec notamment la suppression de locaux provisoires et fermeture d'une école : - 150 k€ ;
- ♦ nouveau marché de fourniture de l'énergie : - 70 k€ ;
- ♦ diminution des coûts de la politique culturelle dont carnaval : - 100 k€ ;
- ♦ diminution du budget communication : - 20 k€ ;
- ♦ réduction de périmètre des services dont suppressions de services décidées en 2014 : - 100 k€ ;
- ♦ économie sur les prestations dans le secteur du sport : - 50 k€.

4.4.2- Les charges de personnel

En 2018, les charges de personnel s'élèvent à 20,3 M€, soit 593 € par habitant contre 785 € en moyenne pour la strate⁵⁰, et constituent environ 62 % des charges de gestion de la collectivité.

Tableau 20 : Les charges de personnel 2011-2018

en k€	+	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Rémunérations personnel titulaire	11 963	12 071	12 544	12 643	12 261	12 146	12 060	+ 0,1 %
dont rémunération principale	9 733	9 749	10 142	10 150	9 770	9 710	9 362	- 0,6 %
dont régime indemnitaire	1 915	2 009	2 089	2 196	2 162	2 105	2 367	+ 3,6 %
dont autres indemnités	315	313	313	297	329	330	330	+ 0,8 %
Rémunérations personnel non titulaire	2 167	2 191	1 773	1 507	1 492	1 589	1 703	- 3,9 %
Atténuations de charges	233	188	164	209	189	184	98	- 13,4 %
Rémunérations du personnel nettes	13 936	14 101	14 186	13 951	13 566	13 563	13 668	- 0,3 %
Charges totales de personnel	20 620	20 958	21 193	20 918	20 695	20 310	20 250	- 0,3 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Sur la période, les dépenses de personnel évoluent peu, - 0,3 % par an en moyenne. Cette évolution n'est toutefois pas linéaire : après avoir augmenté de 1,4 % de 2012 à 2014 (+ 570 k€), les charges de personnel diminuent de manière sensible sur les exercices suivants, passant de 21,2 M€ en 2014 à 20,3 M€ en 2018 (- 801 k€ soit - 1,3 % par an en moyenne).

⁵⁰ Donnée DGFIP 2018.

Là encore, cette évolution est liée aux transferts de compétence à l'agglomération dont la piscine (380 k€ de transfert de charges au chapitre 012) et à la mutualisation de services communs (716 k€ de transfert de charges en année pleine). La commune a également décidé la suppression du budget annexe « insertion » en 2017 et de réintégrer l'activité de cette régie au budget principal correspondant à une masse salariale supplémentaire de 166 k€.

A périmètre constant, la masse salariale de la collectivité a été stabilisée à son niveau de 2014 tout en absorbant l'augmentation naturelle des rémunérations dans la fonction publique qui peut être estimée dans la fonction publique territoriale à un peu plus de 2 % par an (2,1 % en 2015 effet GVT et mesures catégorielles - dernière donnée disponible⁵¹).

4.4.3- Les subventions de fonctionnement

Le montant des subventions de fonctionnement versées par la collectivité est de 3 665 k€ en 2018, soit 107 € par habitant, niveau équivalent à celui de la strate qui se situe sur cet exercice à 106 €⁵².

Plus de 50 % des subventions versées le sont à des associations (1 964 k€). La part de subventions allouées aux établissements publics est un peu inférieure (1 700 k€ en 2018 essentiellement au CCAS et la caisse des écoles).

Depuis 2014, le montant de ces subventions diminue de manière importante – un peu moins de 1 M€ sur une période de 4 ans correspondant à une variation moyenne annuelle de - 6,1 % par an.

La commune a souhaité associer le CCAS et la caisse des écoles à l'effort de redressement de ses comptes par une baisse des financements (- 200 k€ de 2014 et 2017). S'agissant des associations, plusieurs démarches ont été entreprises visant à rationaliser l'offre de services à la population. Il a ainsi été demandé aux maisons de quartier de mutualiser leurs charges et de repenser leur offre de services. Cette démarche s'est traduite par une diminution des subventions de fonctionnement des structures d'éducation populaire de 465 k€ entre 2014 et 2016.

Le soutien à l'économie sociale et solidaire a été réorienté vers la commande de prestations de service. Des subventions ont également été réduites en raison d'un niveau de trésorerie jugé excessif en particulier pour certains clubs sportifs.

Tableau 21 : Les subventions de fonctionnement 2012-2018

en k€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Subventions de fonctionnement	4 674	4 769	4 723	4 217	3 675	3 768	3 665	- 4,0 %
<i>Dont subv. aux établissements publics rattachés: CCAS, c. des écoles, SPA, SPIC)</i>	1 925	2 066	1 979	1 904	1 770	1 760	1 700	- 2,1 %
<i>Dont subv. autres établissements publics</i>	22	2	2	0	2	2	2	- 34,8 %
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	2 727	2 701	2 742	2 313	1 903	2 006	1 964	- 5,3 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

⁵¹ Ministère de la fonction publique - Rapport annuel sur la fonction 2017 – Dépenses de personnel et rémunérations – p.387 tableau 6.1-7 & p.400 tableau 6.3-9.

⁵² Données 2017 – source DGFIP.

4.4.4- Les autres charges de gestion

Les autres charges de gestion sont constituées des contingents et participations obligatoires, des indemnités des élus et autres charges de gestion diverses. Elles s'élèvent en 2018 à 2,8 M€ et évoluent peu sur la période (- 1,1 % par an en moyenne).

La contribution au financement du SDIS⁵³ de la Drôme, stable depuis 2015, s'élève en 2018 à 1 561 k€.

Le montant des indemnités des élus s'élève en moyenne à 320 k€ et évolue peu sur la période.

Tableau 22 : Autres charges de gestion 2012-2018

en k€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Autres charges de gestion	2 989	3 033	3 119	2 883	3 061	2 977	2 806	- 1,1 %
<i>Dont contribution au service incendie</i>	<i>1 506</i>	<i>1 545</i>	<i>1 549</i>	<i>1 561</i>	<i>1 561</i>	<i>1 561</i>	<i>1 561</i>	<i>+ 0,6 %</i>
<i>Dont autres contingents et participations</i>	<i>227</i>	<i>253</i>	<i>263</i>	<i>200</i>	<i>184</i>	<i>144</i>	<i>149</i>	<i>- 6,8 %</i>
<i>Dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	<i>311</i>	<i>333</i>	<i>329</i>	<i>307</i>	<i>322</i>	<i>322</i>	<i>322</i>	<i>+ 0,6 %</i>

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

4.4.5- Les charges financières

Le montant des charges financières supportées par la collectivité était jusqu'en 2015 d'un peu plus de 3 M€ (3,2 M€ en 2015) et représentait sur ce dernier exercice près de 7,5 % des charges de fonctionnement contre 3,8 % en moyenne pour les communes comparables.

Cette situation est à rapprocher d'un encours de dette élevé se situant à près de 58,2 M€ à la fin de l'année 2015. Quatre emprunts structurés composaient alors la dette (représentant près de 60 % de son encours) dont un indexé sur le taux de change euro/franc suisse, qui a généré plus d'1 M€ de charge d'intérêts en 2015.

La commune s'est trouvée exposée à un risque de taux important à partir de 2015, en particulier en raison l'évolution du taux de change euro/franc suisse.

Profitant du fonds de soutien⁵⁴ de l'État, la collectivité a procédé, en 2016 et en 2017, à un réaménagement de son encours de dette par une opération de désensibilisation de ses quatre emprunts structurés.

Cette opération a permis à la commune de ramener ses charges d'intérêt à 2,2 M€ en 2017 et 2,6 M€ en 2018.

⁵³ Service départemental d'incendie et de secours.

⁵⁴ 19,6 M€ (versés sur 13 ans) pour 38,4 M€ d'indemnité de remboursement anticipé (IRA).

Tableau 23 : Les charges financières 2012-2018

En k€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Frais financiers (intérêts)	- 3 399	- 3 032	- 3 003	- 2 933	- 3 058	- 2 225	- 2 573
Fonds de soutien -sortie emprunts à risques ⁵⁵	0	0	0	0	1 587	1 587	1 587
Résultat financier	- 3 399	- 3 032	- 3 003	- 2 933	- 1 470	- 638	- 985

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

4.5- Les dépenses d'équipement et leur financement

4.5.1- Le volume et le contenu des dépenses d'équipement

En valeur cumulée, le montant des dépenses d'équipement sur la période 2012 / 2018 s'élève à 46,3 M€, soit 6,6 M€ par an ce qui représente un effort d'équipement relativement faible.

La commune a fait une priorité du redressement de ses finances, avec une modération de ses dépenses d'équipement, au moins sur la première partie du mandat.

Tableau 24 : Les dépenses d'équipement 2012-2018

en k€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	cumul
Dépenses d'équipement	5 999	7 779	3 935	3 902	6 178	8 273	10 287	46 354

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Deux ans après les élections municipales, le montant des dépenses d'équipement de la commune progresse de nouveau en 2016 et 2017 tout en demeurant nettement inférieur à celui des communes comparables. Ainsi en 2016, le montant des dépenses d'équipement par habitant s'élève seulement à 185 € / habitant contre 273 € pour la strate. En 2017, l'écart demeure encore important (- 20 % par rapport à la strate) malgré une augmentation significative des dépenses d'équipement (+ 37 %).

En 2018, l'effort d'équipement de la commune rejoint la moyenne des communes comparables (319 € par habitant contre 324 €).

Parmi les opérations récentes ou en cours de réalisation, il peut être mentionné :

- ♦ la restauration du calvaire des Récollets ;
- ♦ le déploiement de la vidéosurveillance ;
- ♦ la construction d'un centre technique municipal.

Tableau 25 : Les dépenses d'équipement en € par habitant : comparaison avec la strate

Dépenses d'équipement	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
De la commune	179	243	117	122	185	257	319
De la strate	351	379	328	278	273	323	324

Source : DGFIP

⁵⁵ Compte 76811 : participation réelle du fonds de soutien, assimilée à une subvention (13 versements annuels de 1 587 k€).

4.5.2- Le financement propre disponible et le recours à l'emprunt

Le financement propre disponible représente l'ensemble des ressources dont dispose la collectivité, hors emprunt, une fois les charges et les dettes payées. Il comprend la CAF disponible (ou nette) ainsi que les autres ressources d'investissement.

De 2012 à 2015, le financement propre disponible couvre l'essentiel (plus de 86 % en moyenne) des dépenses d'équipement. La commune n'a recouru que marginalement à de nouveaux emprunts. Cette couverture importante est à corréliser avec le faible niveau des dépenses d'équipement sur cette période.

La croissance des dépenses d'équipements constatée à partir de 2016 a conduit à un financement par emprunts nouveaux plus conséquent (11,2 M€ en 2015 et 2016) tout en conservant une part de financement propre substantielle (supérieure à 60 % en moyenne de 2016 à 2018).

**Tableau 26 : Tableau de financement 2012-2018
(après neutralisation des opérations liées à la dette structurée)**

en k€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul sur les années
CAF nette ou disponible (après retraitement refinancement dette)	1 209	2 677	1 431	-131	1 992	1 850	2 749	11 777
TLE et taxe d'aménagement	278	137	82	342	281	563	691	2 374
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	550	869	832	1 515	505	242	424	4 937
+ Subventions d'investissement reçues	1 528	1 294	1 075	1 104	510	1 007	1 498	8 016
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	359	671	579	441	351	470	736	3 607
+ Produits de cession	258	818	358	452	255	87	1 031	3 259
<i>total recettes d'inv. hors emprunt</i>	<i>2 972</i>	<i>3 788</i>	<i>2 927</i>	<i>3 853</i>	<i>1 901</i>	<i>2 369</i>	<i>4 381</i>	<i>22 192</i>
Financement propre disponible	4 182	6 465	4 358	3 722	3 893	4 220	7 130	33 970
- Dépenses d'équipement	5 999	7 779	3 935	3 902	6 178	8 273	10 287	46 354
- Subventions d'équipement	17	539	57	299	211	527	192	1 843
+/- Variation autres dettes et participations	-5 070	160	54	-167	-243	7	40	- 5 221
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	3 235	- 2 013	312	- 311	- 2 253	- 4 588	- 3 389	- 9 007
Nouveaux emprunts de l'année (hors réaménagement dette)	1 514	410	2 590	0	6 000	5 200	0	15 714
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	4 749	- 1 603	2 902	- 311	3 747	612	- 3 389	6 707

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

4.6- Un endettement important, mais une capacité de désendettement en amélioration

4.6.1- Un encours de dette élevé

Sur l'ensemble de la période de contrôle, la commune affiche un encours de dette élevé, toutefois en baisse en fin de période, de 73,9 M€ au 31 décembre 2018 (sur le budget la collectivité s'élève, en 2018, à 2 154 €, ce qui excède largement l'encours moyen par habitant des communes comparables (1 036 €⁵⁶).

⁵⁶ Source DGCL - Communes de 20 000 à 50 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (FPU) – données 2018.

Au 31 décembre 2018, l'encours de la commune est composé de 41 emprunts et pour 96 % de l'encours total de produits sans risque classés A1 selon la charte Gissler⁵⁷ (circulaire du 25 juin 2010). Seulement un contrat d'emprunt est classé 6F (hors charte) mais pour un encours réduit (115 k€) et avec une durée résiduelle courte.

La baisse constatée en 2018 est liée à la prise en compte de la créance sur l'État (fonds de soutien) et au transfert à la CAVRA d'un encours concernant l'assainissement.

4.6.2- Une sortie des emprunts à risque coûteuse mais indispensable

La commune a choisi de sortir de sa dette risquée en 2015 avec l'aide du fonds de soutien mis en place par l'État. Le volume de sa dette risquée et sa part prépondérante dans l'encours total (plus de la moitié) ainsi que la situation particulièrement dégradée des conditions de marché, notamment sur un des produits basé sur le taux de change entre l'euro et le franc suisse, ne laissaient pas d'alternative à la commune⁵⁸.

La renégociation a porté sur les quatre principaux emprunts risqués dont les conditions de sortie, particulièrement pénalisantes, pour la commune s'élevaient à 38,380 M€ (montant des indemnités pour remboursement anticipé- IRA).

La prise en charge par le fonds de soutien a été fixée à 20,6 M€, versés en 13 annualités à partir de 2016, représentant 53,6 % du coût total de sortie.

Trois emprunts adossés à des indices monétaires ont été renégociés en 2016 alors que le quatrième, adossé à des courbes de taux, l'a été sur l'exercice 2017.

La convention passée avec les prêteurs s'est traduite :

- ♦ par un refinancement des encours à taux fixe (une partie des IRA est incluse dans le taux supérieur au taux du marché) ;
- ♦ par un refinancement d'une partie des IRA ;
- ♦ par la souscription d'emprunts nouveaux pour financer les investissements des années 2016 et 2017 avec des taux aussi plus élevés que ceux du marché.

La sortie de contrats qui pénalisaient fortement la situation financière de la commune en alourdissant ses charges d'intérêt, était indispensable pour que la commune retrouve, à moyen terme, des capacités d'investissement correspondant à sa taille et aux compétences exercées. Elle a pour conséquence négative un allongement sensible de l'amortissement de la dette communale et un niveau du taux moyen durablement élevé (3,5 % au 31 décembre 2018).

4.6.3- Une capacité de désendettement améliorée

La capacité de désendettement de la commune, soit la durée théorique pour rembourser sa dette en y consacrant l'intégralité de son épargne, se situe à un niveau élevé sur l'ensemble de la période, dépassant, régulièrement en début de période, le seuil d'alerte de 12 ans défini par la loi de programmation des finances publiques (LPPF).

⁵⁷ La charte Gissler permet une classification des emprunts selon les risques auxquels ils exposent l'emprunteur (les emprunts sans risque sont classés A1 tandis que les produits les plus risqués sont classés 6F).

⁵⁸ Le taux d'intérêt appliqué pour le produit euro/franc suisse dépassait 15 % en 2015.

Les nouvelles dispositions introduites par le décret du 29 décembre 2015 modifient la méthode de calcul des ratios financiers pour les collectivités territoriales et les établissements publics. Les ratios financiers de la collectivité ayant bénéficié du fonds de soutien doivent être retraités en diminuant l'encours de dette du montant restant à percevoir de ce fonds. La capacité de désendettement de la collectivité se situe dès lors à 10,5 ans en 2017, après retraitement⁵⁹ du fonds de soutien apporté par l'État au financement de son encours de dette. Au 31 décembre 2018, la capacité de désendettement de la collectivité est de 8,4 années et se situe sous les seuils d'alerte définis par la LPFP (loi de programmation des finances publiques⁶⁰).

Tableau 27 : Capacité de désendettement 2012-2018

en k€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
CAF brute	4 259	5 921	4 826	3 696	5 769	6 367	6 881
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	67 841	64 870	64 045	63 926	83 020	83 566	73 916
fonds de soutien restant à percevoir					19 038	17 451	15 864
Encours de dette du budget principal au 31 décembre net du fonds de soutien	67 841	64 870	64 045	63 926	63 982	66 115	58 053
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	15,9	11	13,3	17,3	14,4	13,1	10,7
Capacité de désendettement BP nette fonds de soutien	15,9	11,0	13,3	17,3	11,1	10,4	8,4

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

4.7- Le fonds de roulement et la trésorerie

Le niveau du fonds de roulement et, conséquemment, de la trésorerie (le besoin en fonds de roulement étant, sur la période, négatif et stable), s'élève à partir de 2015. Les opérations de refinancement de la dette structurée, comprenant de nouveaux encours sans lien direct avec le besoin de financement et la croissance des dépenses d'équipement expliquent cette évolution. En 2018, l'absence de recours à l'emprunt et un volume d'investissement plus important réduisent les niveaux des fonds de roulement et de la trésorerie pour les ramener à des niveaux proches de ceux considérés comme satisfaisants (compris entre 30 et 90 jours de charges courantes pour la trésorerie).

⁵⁹ A partir de 2016, la capacité de désendettement de la commune s'améliore quelle que soit la méthode de calcul retenu (avec ou sans prise en compte du fonds de soutien).

⁶⁰ Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018.

Tableau 28 : Évolution du fonds de roulement et de la trésorerie

au 31 décembre en k€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dotations, réserves et affectations	122 255	126 173	131 517	144 530	146 688	150 949	155 167
+/- Différences sur réalisations	- 5 557	- 6 693	- 6 699	- 6 294	- 6 485	- 6 599	- 6 350
+/- Résultat (fonctionnement)	2 804	4 430	3 332	1 370	3 458	3 503	3 630
+ Subventions	37 998	39 856	41 404	45 725	43 597	44 967	47 096
+ Provisions pour risques et charges	600	800	1 000	2 000	1 600	2 000	2 832
= Ressources propres élargies	158 099	164 566	170 554	187 331	188 858	194 821	202 375
+ Dettes financières (hors obligations)	67 841	64 870	64 045	63 926	83 020	83 566	73 916
= Ressources stables (E)	225 940	229 435	234 599	251 257	271 878	278 387	276 291
Immobilisations propres nettes	207 536	212 487	218 684	239 474	226 525	228 783	234 812
+ Immobilisations en cours	6 550	7 168	3 316	1 275	2 725	7 739	7 235
+ Immobilisations nettes concédées, m.a.d.	5 903	5 517	5 517	1 908	14 070	14 088	11 630
+ Charges à répartir	1 750	1 667	1 583	1 500	17 940	16 710	15 447
= Emplois immobilisés (F)	221 739	226 838	229 099	244 156	261 260	267 318	269 124
= Fonds de roulement net global (E-F)	4 201	2 598	5 500	7 101	10 617	11 068	7 167
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	39,7	24,5	51,9	68,5	73,7	121,3	78,5
- Besoin en fonds de roulement global	- 3 695	- 5 750	- 4 360	- 4 375	- 5 153	- 2 627	- 3 185
= Trésorerie nette	7 896	8 347	9 859	11 475	15 771	13 695	10 352
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	74,7	78,8	93,0	110,7	109,4	150,1	113,4

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

4.8- Conclusion sur la situation financière de la collectivité

La situation financière de la commune se caractérise par le niveau élevé de son endettement (très supérieur à la moyenne des communes comparables), et par la composition, jusqu'en 2015, de son encours de dette (majoritairement composé de produits structurés).

La commune est sortie, en 2015, de ces produits risqués, par des opérations coûteuses mais indispensables en raison des taux d'intérêt qui mettaient en danger ses équilibres financiers et la privait de moyens financiers pour réaliser les investissements nécessaires.

Des efforts de gestion associés aux transferts de compétences à la CAVRA, ainsi que l'adhésion à plusieurs services communs mis en place au niveau intercommunal, ont permis d'améliorer les niveaux d'épargne sur la fin de la période et d'augmenter le volume des dépenses d'équipement, principalement des programmes de réhabilitation (plan école, équipements sportifs) sans création d'équipement majeur.

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

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

auvergnerrhonealpes@crtc.ccomptes.fr