



Dijon, le 6 mai 2019

## Le président

Réf. : 19-ROD2-GD-09

Objet : notification du rapport d'observations définitives et de sa réponse.

P.J. : 1 rapport d'observations définitives.

### Lettre recommandée avec avis de réception

Monsieur le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune de Pont-sur-Yonne concernant les exercices 2013 et suivants ainsi que la réponse qui y a été apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis à M. le Préfet de l'Yonne ainsi qu'à M. le Directeur départemental des finances publiques de l'Yonne.

**Monsieur Grégory DORTE**  
Maire de Pont-sur-Yonne

14-18 rue de l'Hôtel de Ville

89140 PONT-SUR-YONNE



Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes ».

Il retient ensuite que « ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Maire, l'assurance de ma considération très distinguée.

**Pierre VAN HERZELE**





# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

## COMMUNE DE PONT-SUR-YONNE (Département de l'Yonne)

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 14 février 2019.



## TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE .....	3
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
<b>1 LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET BUDGETAIRE .....</b>	<b>8</b>
1.1 Le rapport sur les orientations budgétaires .....	8
1.2 La mise en ligne des documents d'informations budgétaires et financières.....	9
1.3 L'information de l'assemblée quant aux décisions du maire prises en application de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales .....	9
1.4 Les délibérations relatives au recours à l'emprunt .....	11
1.5 La détermination des résultats et l'information de l'assemblée délibérante.....	13
1.6 La présentation du budget.....	14
1.6.1 La présence de nombreux budgets annexes communaux .....	14
1.6.2 Une présentation peu lisible des chapitres d'opérations d'équipement.....	17
1.6.3 La sincérité des prévisions budgétaires de la section d'investissement du budget doit être améliorée. ....	18
<b>2 LA FIABILITÉ DES COMPTES .....</b>	<b>22</b>
2.1 Une connaissance insuffisante du patrimoine.....	22
2.2 L'absence d'autonomie financière du budget annexe de l'assainissement.....	23
<b>3 ANALYSE FINANCIÈRE RÉTROSPECTIVE .....</b>	<b>24</b>
3.1 Contrôle antérieur réalisé par la chambre .....	24
3.2 Périmètre de l'analyse financière.....	24
3.3 Appréciation des résultats consolidés et des principaux indicateurs de l'équilibre financier .....	25
3.3.1 Les résultats globaux consolidés.....	25
3.3.2 Les principaux indicateurs de l'équilibre financier .....	27
3.4 Analyse consolidée des budgets principal et annexes facultatifs.....	28
3.4.1 La formation du résultat de la section de fonctionnement.....	28
<b>4 L'ENDETTEMENT DE LA COMMUNE.....</b>	<b>35</b>
4.1 L'encours de la dette.....	35
4.2 La gestion de la dette .....	37
4.2.1 Une première phase de renégociation menée fin 2017 et en 2018.....	38
<b>5 LES PERSPECTIVES FINANCIERES.....</b>	<b>41</b>
5.1 Prospective financière des budgets principal et annexes facultatifs .....	42
5.2 Prospective financière du budget annexe de l'assainissement.....	43
5.2.1 Un projet voté en 2012 .....	43
5.2.2 Les incidences financières des modifications du projet initial .....	43

<b>6 LES RESSOURCES HUMAINES .....</b>	<b>45</b>
6.1 Évolutions globales .....	45
6.1.1 Une masse salariale élevée .....	45
6.1.2 Des effectifs nombreux .....	46
6.1.3 Les annexes relatives à l'état du personnel et les outils de pilotage .....	47
6.2 Le temps de travail .....	48
6.2.1 Un temps de travail non défini par l'assemblée délibérante .....	48
6.2.2 Le temps de travail effectivement réalisé au sein de la commune .....	49
6.2.3 L'absence au travail .....	50
6.3 Le régime indemnitaire .....	52
6.3.1 Le régime indemnitaire fixé par l'assemblée délibérante .....	52
6.3.2 La mise en œuvre du régime indemnitaire .....	53
6.4 L'emploi fonctionnel de directeur général des services .....	55
6.4.1 La création de l'emploi fonctionnel de DGS et les conditions d'accès .....	56
6.4.2 La nécessaire régularisation du paiement des loyers d'un logement communal occupé par le DGS .....	57
6.4.3 Le paiement indu par l'État d'une partie de la rémunération du DGS .....	59
<b>ANNEXES .....</b>	<b>61</b>

## SYNTHÈSE

Située à une centaine de kilomètres au sud de Paris, la commune de Pont-sur-Yonne compte 3 450 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2019. Chef-lieu de canton, elle fait partie des vingt-trois communes qui composent la communauté de communes Yonne Nord.

L'information financière de l'assemblée locale et du citoyen sera renforcée lorsque les actions et décisions engageant les finances communales seront plus complètes et lisibles. Ainsi, le rapport sur les orientations budgétaires pourrait être enrichi sur les engagements pluriannuels envisagés et la gestion de la dette, les documents d'informations budgétaires et financières devraient être mis en ligne sur le site internet de la commune, les comptes rendus du maire sur les décisions prises par délégation de l'assemblée nécessitent d'être plus fréquents et exhaustifs, une attention plus rigoureuse dans la présentation des résultats de l'exercice apparaît essentielle.

S'agissant de la présentation du budget, la présence de nombreux budgets annexes facultatifs entraîne des lourdeurs de gestion et ne permet pas de donner une image fidèle de la situation financière communale, d'autant plus que la commune ne dispose pas d'un inventaire de son patrimoine. En outre, la présentation des chapitres d'opérations d'équipement devrait être réexaminée et les taux particulièrement faibles de réalisation des dépenses et recettes de la section d'investissement obligent à un recensement des projets d'équipements et la mise en place d'un plan pluriannuel des investissements.

Si la commune n'a pas su préserver ses grands équilibres financiers jusqu'en 2016, à la suite du contrôle budgétaire réalisé au cours de l'année 2017 par la chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté, la diminution des dépenses de fonctionnement et d'investissement a permis de restaurer la capacité d'autofinancement ; les résultats de clôture de l'exercice 2017 ont également été les plus élevés de la période examinée.

S'agissant de la dette, les opérations réalisées en 2018 appellent des observations : d'une part, plusieurs refinancements des emprunts ont complexifié la lecture de la politique de financement des investissements en allongeant très sensiblement la durée résiduelle de la dette ; d'autre part et concomitamment, la signature de nouveaux contrats d'emprunts pour un montant global d'1,2 M€, non mobilisés à la clôture du contrôle, apparaît en partie prématurée et inadaptée aux investissements censés être financés en 2018, voire 2019.

À l'avenir, compte tenu de la mobilisation prochaine de ces nouveaux emprunts, la commune pourrait envisager un volume de 2,8 M€ de dépenses d'équipement sur les quatre prochaines années tout en assurant le maintien d'une capacité d'autofinancement brute de l'ordre de 0,5 M€, indispensable en raison du poids de l'annuité future de la dette. Pour le seul budget annexe de l'assainissement, la construction du bassin de dépollution après modifications du projet initial nécessitera une ponction totale du fonds de roulement et devrait conduire la commune à renégocier les avances remboursables obtenues auprès de l'agence de l'eau, sous peine d'altérer durablement la capacité d'autofinancement disponible de ce budget annexe.

Dans le domaine de la gestion des ressources humaines, le niveau soutenu des dépenses de personnel, malgré leur réduction au cours de l'exercice 2017, a conduit la chambre à en contrôler certains aspects. Le temps de travail doit être défini par l'assemblée délibérante et la gestion des congés annuels des agents doit être fiabilisée. Des pistes d'économie restent encore à exploiter en matière d'absentéisme des agents. Le régime indemnitaire, tant en raison des irrégularités constatées que de son caractère peu performant sur le plan managérial, a été refondu par l'assemblée délibérante postérieurement aux observations provisoires de la chambre.

Enfin, la commune s'est engagée à effectuer plusieurs régularisations concernant l'emploi fonctionnel du directeur général des services, notamment quant au paiement des loyers du logement communal qu'il occupe depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2017, et le remboursement des aides financières indûment perçues par la commune dans le cadre du dispositif des emplois aidés.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1 :** Rendre compte régulièrement et de manière complète des décisions prises par le maire sur délégation de l'assemblée locale, en application des dispositions de l'article L. 2122-23 du CGCT.

**Recommandation n° 2 :** Clôturer les trois budgets annexes facultatifs de la restauration, du camping et des logements et les intégrer au budget principal en vue de donner une image plus fidèle de la situation financière de la commune.

**Recommandation n° 3 :** Réaliser un recensement rigoureux des projets d'équipement et mettre en place un plan pluriannuel des investissements.

**Recommandation n° 4 :** Procéder à un inventaire complet des immobilisations afin de fiabiliser la présentation des comptes de bilan et optimiser la gestion du patrimoine.

**Recommandation n° 5 :** Adopter dès à présent une délibération sur le temps de travail conforme à la réglementation et mettre un terme au régime de congé irrégulier de certains agents.

## INTRODUCTION

### *La procédure*

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Pont-sur-Yonne pour les exercices 2013 et suivants a été inscrit au programme des travaux 2018 de la chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté.

Ce contrôle a porté sur la qualité de l'information financière et budgétaire, la fiabilité des comptes, l'analyse financière rétrospective, l'endettement, les perspectives financières et la gestion des ressources humaines.

À travers son contrôle, la chambre s'est attachée, compte tenu des objectifs fixés par le conseil municipal, à évaluer les résultats obtenus et à apprécier l'économie des moyens mis en œuvre, tout en s'assurant de la régularité des actes de gestion.

Conformément aux articles L. 211-3, L. 211-4 et R. 243-1 du code des juridictions financières, le président de la chambre a informé le maire de la commune de Pont-sur-Yonne et l'ancien ordonnateur de l'ouverture du contrôle par lettres du 3 mai 2018. Le président de la chambre, sur demande de l'ancien ordonnateur, a désigné le représentant de ce dernier dans le cadre de ce contrôle, par décision du 18 mai 2018. Les entretiens de fin de contrôle se sont déroulés le 6 septembre 2018 avec le maire de la commune et le représentant de l'ancien ordonnateur.

Dans sa séance du 17 septembre 2018, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été notifiées le 9 octobre 2018 au maire et aux tiers concernés. Après avoir examiné les réponses qui lui ont été adressées, la chambre a arrêté, dans sa séance du 14 février 2019, les observations définitives reproduites ci-après.

## *La présentation de la commune*

Située dans le département de l'Yonne, à une centaine de kilomètres au sud de Paris, la commune de Pont-sur-Yonne compte 3 450 habitants répartis sur un territoire d'environ 1 400 hectares. La population pontoise connaît une augmentation régulière depuis le recensement de 1968, hormis une légère diminution constatée entre 2018 et 2019<sup>1</sup>.

La population active de Pont-sur-Yonne s'élève à 73,1 %. Deux catégories de secteurs d'activité dominent : celle de l'administration publique, enseignement, santé et action sociale qui représentait en 2014 près de 40 % des emplois et celle du commerce, transports et services divers, soit 34 % des emplois<sup>2</sup>. Le taux de chômage constaté dans le bassin d'emploi de Sens s'est amélioré entre 2016 et 2017, passant de 10,4 % (4<sup>ème</sup> trimestre 2016) à 8,8 % (4<sup>ème</sup> trimestre 2017), puis a augmenté légèrement courant 2018, 8,9 % (valeur au second trimestre)<sup>3</sup>.

La commune dispose d'une école maternelle, d'une école primaire et d'un collège de 28 classes, ainsi que de nombreux équipements sportifs implantés à proximité. Pont-sur-Yonne offre également une maison des services de l'aide au maintien à domicile, une maison de retraite, une gendarmerie et un centre de secours, une trésorerie ainsi qu'un bureau de poste.

Chef-lieu de canton, Pont-sur-Yonne fait partie des vingt-trois communes qui composent la communauté de communes Yonne Nord (CCYN). Avec les communes de Villeneuve-la-Guyard (3 506 habitants) et Champigny (2 311 habitants), Pont-sur-Yonne fait partie des trois communes les plus importantes de ce groupement de près de 25 000 habitants.

---

<sup>1</sup> Dix-neuf habitants en moins entre les 1<sup>er</sup> janvier 2019 et 2018 (source : données INSEE, populations légales des communes).

<sup>2</sup> Source : données INSEE, chiffres détaillés au 27 mars 2018.

<sup>3</sup> Source : données Pôle Emploi, chiffres clés du marché du travail, de l'emploi et de la démographie, bassin de Sens, janvier 2019.

## **1 LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET BUDGETAIRE**

Diverses modifications de la réglementation relative à l'information de l'assemblée délibérante et des citoyens sur les affaires intéressant la gestion de la commune sont intervenues depuis les lois de décentralisation. Les ordonnateurs doivent ainsi satisfaire à l'obligation de rendre compte plus complètement de leur gestion à l'assemblée délibérante. À ce titre, une bonne information financière et budgétaire contribue à la transparence de la gestion publique et à la qualité du débat démocratique. Il s'agit d'assurer une information générale, complète et lisible des actions et des décisions engageant les finances locales.

### **1.1 Le rapport sur les orientations budgétaires**

L'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) rend obligatoire pour les maires des communes de plus de 3 500 habitants la présentation à l'assemblée délibérante d'un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal et il en est pris acte par une délibération spécifique.

Le maire de la commune de Pont-sur-Yonne, dont la population est proche de ce seuil démographique (3 450 habitants en 2019<sup>4</sup>), n'est pas soumis à cette obligation ; pour autant, il a indiqué s'inscrire dans une démarche volontariste de transparence.

L'année 2017 constitue la première étape de formalisation de cette démarche, avec la remise d'un document aux élus qui a fait l'objet d'une présentation lors du conseil municipal du 1<sup>er</sup> mars 2017, retranscrite dans le procès-verbal de séance. En 2018, le document remis aux élus a fait l'objet d'une délibération prenant acte du débat sur les orientations budgétaires en date du 21 mars 2018.

Ces deux documents présentaient respectivement les propositions de prévisions de dépenses et recettes des futurs budgets primitifs 2017 et 2018. En revanche, ni les engagements pluriannuels ni la structure de la dette et sa gestion n'ont fait l'objet d'information.

Si la mise en place d'un débat et d'un rapport sur les orientations budgétaires mérite d'être saluée, la chambre constate le caractère incomplet de l'information prospective, notamment en ce qui concerne la programmation des investissements et la gestion de la dette, et ce d'autant plus que la commune est proche du seuil de 3 500 habitants.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à améliorer l'information financière dans le rapport sur les orientations budgétaires.

---

<sup>4</sup> Données INSEE, populations légales millésimées 2016 entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019.

## **1.2 La mise en ligne des documents d'informations budgétaires et financières**

Le titre IV « Transparence et responsabilité financières des collectivités territoriales » de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a renforcé un certain nombre d'obligations de ces dernières en la matière. Plus particulièrement, l'article 107 de la loi dite NOTRÉ a introduit de nouvelles dispositions à l'article L. 2313-1 du CGCT concernant l'ensemble des communes.

Depuis lors, une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles doit être jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux. Cette présentation est mise en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil municipal des délibérations auxquelles elle se rapporte. L'article R. 2313-8 du CGCT détermine les modalités de cette mise en ligne et précise que celle-ci doit intervenir dans le délai d'un mois à compter de l'adoption des délibérations correspondantes.

La commune de Pont-sur-Yonne, bien que disposant d'un site internet, ne met pas en ligne ces documents d'informations budgétaires et financières. La seule information financière accessible aux citoyens sur son site internet repose sur des procès-verbaux succincts des séances du conseil municipal, dont le contenu a été resserré à partir du mois de mars 2018. La commune a fait le choix de mettre en ligne ces procès-verbaux mais il est à noter que début septembre 2018, le procès-verbal du conseil municipal du 21 mars 2018 au cours duquel a eu lieu le débat sur les orientations budgétaires n'était toujours pas en ligne.

En outre, alors que des « points financiers » sur les finances communales ressortent de quelques procès-verbaux des conseils municipaux, leur contenu n'est cependant pas accessible. Même si la commune met en ligne des lettres d'informations municipales et que le maire organise un certain nombre de réunions publiques, il n'en demeure pas moins que la commune ne se conforme pas à ses obligations d'informations budgétaires et financières en application de l'article L. 2313-1 du CGCT.

La chambre invite la commune de Pont-sur-Yonne à mettre en ligne sur son site internet l'ensemble des documents prévus par la réglementation. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'y est engagé à compter de l'exercice 2019.

## **1.3 L'information de l'assemblée quant aux décisions du maire prises en application de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales**

En application de l'article L. 2122-22 du CGCT, le maire peut, par délégation du conseil municipal, exercer en tout ou partie, et pour la durée de son mandat, un certain nombre d'attributions. Il doit, en contrepartie, rendre compte des décisions prises sur délégation à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal, conformément à l'article L. 2122-23 du même code.

Durant la période sous revue, le conseil municipal de Pont-sur-Yonne a, par délibération du 23 février 2009 et en application des 6° et 15° de l'article L. 2122-22 du CGCT, délégué sa compétence au maire afin de lui permettre de « passer les contrats d'assurance » et « exercer le droit de préemption urbain ». Par la suite, le périmètre des délégations de l'assemblée locale au maire a été plus étendu. Par délibération du 11 avril 2014, et à la suite de l'installation du conseil municipal du 29 mars 2014, l'assemblée a délégué au maire, pour la durée de son mandat, l'ensemble des attributions prévues à l'article L. 2122-22 du CGCT, dans sa version alors en vigueur. À la suite de nouvelles élections et de l'installation du conseil municipal du 21 octobre 2017, l'assemblée locale a délégué au maire, par délibération du 25 octobre 2017, l'ensemble des attributions prévues du 1° au 22° de l'article L. 2122-22 du CGCT.

Du 1<sup>er</sup> janvier 2013 au 30 juin 2018, les décisions du maire prises par délégation de l'assemblée et les comptes rendus du maire ont évolué comme suit :

**Tableau n° 1 : Décisions du maire (articles L. 2122-22 et L. 2122-23 du CGCT)**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (au 30 juin)
Décisions du maire	aucune	27	53	55	17	8
Délibérations attestant du compte rendu des décisions du maire	aucune	aucune	aucune	23/11/2016	29/11/2017	aucune

La chambre observe que la fréquence des comptes rendus du maire sur les décisions qu'il a prises par délégation de l'assemblée n'est pas conforme aux dispositions combinées des articles L. 2121-7 et L. 2122-23 du CGCT. Alors que l'information devrait être effectuée au moins une fois par trimestre, à Pont-sur-Yonne, le maire n'a rendu compte des décisions qu'il a prises par délégation de l'assemblée que deux fois au cours de la période examinée, ainsi qu'en attestent les délibérations intitulées « décisions du maire » en date des 23 novembre 2016 et 29 novembre 2017. En 2015, si trois procès-verbaux<sup>5</sup> de séance du conseil municipal mentionnent que le maire a rendu compte des décisions prises sur délégation de l'assemblée, force est de constater que l'information retranscrite dans ces procès-verbaux tient en une phrase et qu'aucune mention n'est faite du nombre des décisions, de leur objet et de leurs incidences financières éventuelles.

De surcroît, ces deux délibérations ne reflètent pas la totalité des décisions prises au cours de l'année concernée : le compte rendu concerne en 2016 dix-sept décisions sur les cinquante-cinq prises, et, en 2017, douze décisions sur les dix-sept prises. Cette situation est d'autant plus critiquable que les domaines de compétences concernés par les délégations sont nombreux et sensibles : les emprunts, les marchés publics, les contrats de louage de choses, le droit de préemption urbain... Ainsi et à titre d'exemples, les décisions du maire relatives à la réalisation de lignes de trésorerie n'ont jamais été portées à la connaissance de l'assemblée, alors qu'il a signé des conventions annuelles depuis 2015 ; de même certains marchés et avenants, comme ceux relatifs aux nettoyage et entretien des écoles au cours de l'année scolaire 2016/2017<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Procès-verbaux des séances des 11 juin, 9 septembre et 10 décembre 2015.

<sup>6</sup> 86 000 € ont été mandatés à l'entreprise titulaire de ce marché.

Enfin, lorsque l'assemblée locale délègue sa compétence au maire, elle se trouve dessaisie<sup>7</sup>. Dès lors, la souscription des emprunts ayant fait l'objet d'une telle délégation à compter du 14 avril 2014, les délibérations des 11 juin 2015 et 21 mars 2018 autorisant le maire à signer des contrats de prêts comportent des risques juridiques pour ceux-ci.

En outre, le fait que des opérations relèvent, parfois d'une décision du maire, parfois d'une délibération de l'assemblée, comme c'est le cas pour la réalisation de lignes de trésorerie, nuit à la bonne information des conseillers municipaux, qui ne trouvent plus de cohérence dans le dispositif, a fortiori lorsque les décisions prises par le maire ne font pas l'objet d'un rapport devant l'assemblée délibérante.

La chambre rappelle que si les délégations de l'assemblée au maire permettent de simplifier la gestion des affaires de la commune, il n'en demeure pas moins que le maire doit rendre compte de manière suffisante des décisions prises dans ce cadre afin d'assurer une information pleine et entière du conseil municipal et de la population.

**Recommandation n° 1 : Rendre compte régulièrement et de manière complète des décisions prises par le maire sur délégation de l'assemblée locale, en application des dispositions de l'article L. 2122-23 du CGCT.**

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à mettre en œuvre la recommandation de la chambre.

## 1.4 Les délibérations relatives au recours à l'emprunt

Entre 2013 et 2017, la commune de Pont-sur-Yonne a adopté deux délibérations en vue d'autoriser le maire à signer les emprunts :

- délibération n° 2013-144 du 25 novembre 2013 autorisant le maire à signer un contrat d'emprunt pour un montant de 0,3 M€ « pour financer les investissements 2013 » ;
- délibération n° 2015-48 du 11 juin 2015 autorisant le maire à signer un contrat d'emprunt pour un montant de 0,35 M€ « pour le financement d'une partie de ses investissements 2015 ».

Plus récemment, lors du conseil municipal du 21 mars 2018, l'assemblée a autorisé le maire à signer les contrats d'emprunts suivants :

- délibération n° 2018-7, réaménagement de deux anciens prêts pour un montant global de 415 500 € ;
- délibération n° 2018-8, rachat de prêt externe pour un montant global de 116 827 € ;
- délibération n° 2018-9, rachat de prêt externe pour un montant global de 82 572 € ;
- délibération n° 2018-10, rachat de prêt externe pour un montant global de 61 964 € ;
- délibération n° 2018-11, réalisation d'un prêt pour un montant total de 250 000 € « en vue de la réalisation d'un bassin de dépollution au titre du budget annexe de l'assainissement » ;

---

<sup>7</sup> CE, 2 octobre 2013, commune de Fréjus.

- délibération n° 2018-12, réalisation d'un prêt pour un montant total de 250 000 € « en vue de la réalisation d'un bassin de dépollution au titre du budget annexe de l'assainissement » ;
- délibération n° 2018-13, réalisation d'un prêt pour un montant total de 350 000 € « en vue de la réalisation d'un programme d'investissements au titre du budget principal » ;
- délibération n° 2018-14, réalisation d'un prêt pour un montant total de 350 000 € « en vue de la réalisation d'un programme d'investissements au titre du budget principal ».

Ainsi et lors de ce conseil municipal du 21 mars 2018, l'assemblée a autorisé le maire à signer, d'une part, quatre contrats ayant pour objet le refinancement de dettes pour un montant global de 0,7 M€ et, d'autre part, quatre contrats d'emprunts nouveaux pour un montant global de 1,2 M€. Les huit contrats ont été signés par le maire le 30 mars 2018.

La chambre observe que ces huit délibérations sont particulièrement lacunaires au regard des engagements financiers qu'elles induisent. En effet, la politique globale de gestion de la dette de la commune n'a pas été explicitée, les délibérations de refinancement indiquant seulement à cet égard que « Cette démarche s'inscrit dans une politique globale de renégociations des prêts souscrits par la commune de Pont-sur-Yonne au fil du temps et qui pèsent lourdement sur le budget communal ». Le poids de la dette et sa structure, avant et après refinancement, n'apparaissent pas, ni les éventuels gains et leur impact sur la capacité d'autofinancement.

Par ailleurs, la chambre rappelle à la commune que toute décision de recourir à l'emprunt nécessite, au préalable, l'ouverture des crédits au budget de l'exercice. Si l'article L. 1612-1 du CGCT prévoit que l'exécutif de la collectivité peut, entre le 1<sup>er</sup> janvier de l'exercice et la date d'adoption du budget, « mettre en recouvrement les recettes », cette disposition ne permet cependant pas de passer un nouveau contrat d'emprunt sur la base de prévisions de recettes du budget précédent. Ce n'est donc qu'après l'adoption du budget et l'inscription des crédits au chapitre 16 en recettes de la section d'investissement que toute décision de recours à un emprunt, quelle que soit la date de mobilisation de celui-ci, est régulière.

Or, les huit délibérations précitées ont été adoptées le 21 mars 2018 avant le vote du budget primitif, irrégularité qui aurait pu justifier l'annulation des dites délibérations par le juge administratif.

La chambre relève en outre que si le vote du budget primitif 2018 est intervenu le 28 mars suivant, la « régularisation » quant à l'ouverture des crédits n'est demeurée que partielle. En effet, certaines opérations de refinancement de dettes, telles que le remboursement lié à l'emprunt refinancé en application de la délibération n° 2018-8 du 21 mars 2018, n'ont pu être réalisées totalement qu'après l'adoption d'une décision modificative par l'assemblée délibérante en date du 28 novembre 2018.

Au final, la chambre invite l'exécutif local à délivrer une information financière suffisante en matière de décisions relatives aux emprunts afin de permettre à l'assemblée délibérante d'en saisir les enjeux, a fortiori dans un contexte de tension sur les comptes locaux. Elle prend acte de l'engagement de l'ordonnateur en ce sens.

En outre, la chambre rappelle que l'ouverture des crédits constitue une obligation substantielle sous peine d'irrégularité des décisions prises.

## **1.5 La détermination des résultats et l'information de l'assemblée délibérante**

En application des dispositions de l'article L. 1612-12 du CGCT, l'arrêté des comptes d'une commune est constitué par le vote de l'organe délibérant sur le compte administratif présenté par le maire après transmission, au plus tard le 1<sup>er</sup> juin de l'année suivant l'exercice, du compte de gestion établi par le comptable public.

Conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14, le vote des comptes administratif et de gestion constitue l'arrêté des comptes de la collectivité, lequel permet de dégager le résultat de la section de fonctionnement, le solde d'exécution de la section d'investissement et les restes à réaliser des deux sections.

Il est à préciser que dans l'hypothèse où le solde d'exécution de la section d'investissement, corrigé des restes à réaliser de cette section, ferait ressortir un besoin de financement (dépenses supérieures aux recettes), l'assemblée délibérante doit se réunir pour affecter le résultat excédentaire de la section de fonctionnement à la couverture de ce besoin de financement (après apurement d'un éventuel déficit de fonctionnement antérieur).

Au cours de la période sous revue, le maire de Pont-sur-Yonne a présenté les comptes administratifs et de gestion à l'assemblée comme suit :

- comptes de l'exercice 2013 : non présentés,
- comptes de l'exercice 2014 : présentés le 9 avril 2015,
- comptes de l'exercice 2015 : présentés le 24 mars 2016,
- comptes de l'exercice 2016 : présentés le 5 avril 2017,
- comptes de l'exercice 2017 : présentés le 28 mars 2018.

En premier lieu, les comptes administratifs de l'exercice 2013, bien que non présentés à l'assemblée, ont été transmis à la sous-préfecture de Sens le 15 juillet 2014. La chambre constate que les résultats de l'exercice 2013 et les résultats reportés de l'exercice 2012 étaient concordants à ceux des comptes de gestion établis par le comptable public.

En deuxième lieu, lors du conseil municipal du 9 avril 2015, le président de séance est intervenu pour préciser à l'assemblée que les comptes administratifs 2014 des budgets principal et annexes du camping et des logements (soit trois budgets sur sept) tels que présentés n'étaient pas conformes aux comptes de gestion correspondants. En effet, les résultats reportés de la section d'investissement de ces trois budgets n'avaient pas été repris et faussaient, de facto, les résultats de clôture de l'exercice 2014. Les erreurs constatées à ces trois comptes administratifs 2014 avaient cependant été corrigées lors de la reprise des résultats aux budgets primitifs de l'exercice 2015.

Enfin et en dernier lieu, l'affectation du résultat excédentaire de la section de fonctionnement du budget annexe du camping de l'exercice 2017 a donné lieu à une rectification par délibération du 13 juin 2018 : en effet, lors du conseil municipal du 28 mars 2018, au lieu d'affecter la somme de 40 994,09 € au compte 1068 « excédent de fonctionnement capitalisé », c'est la somme de 44 803,99 € correspondant au déficit d'investissement qui avait été portée à ce compte.

La chambre rappelle à la commune que la détermination des résultats ainsi que l'affectation du résultat excédentaire de la section de fonctionnement constituent des étapes fondamentales du processus budgétaire et que l'information financière de l'assemblée doit être complète et fiable. Elle appelle l'ordonnateur à la plus grande rigueur en cette matière.

Par ailleurs et en parallèle de l'arrêté des comptes de l'exercice 2015 faisant ressortir un déficit global de clôture de 545 452 €, représentant 13 % des recettes totales de fonctionnement, un « protocole d'accord » relatif à un plan pluriannuel de redressement des finances de la commune pour les exercices 2016 à 2018 a été signé le 13 septembre 2016 par le maire et le préfet. Or, le maire a signé ce document sans autorisation de l'assemblée délibérante et, bien que des informations relatives à un plan d'économies aient été fournies en assemblée dès le mois de juillet 2016, la transmission aux élus du conseil municipal dudit document sensible n'a été réalisée que le 11 janvier 2017, soit quatre mois après sa signature alors même que figurait dans ce document une augmentation des taux de la fiscalité directe de trois points (soit environ 0,2 M€ de recettes fiscales supplémentaires) à compter de 2017. Par suite, l'augmentation de la fiscalité directe proposée par le maire dans son projet de budget primitif 2017 a constitué un point de blocage et celui-ci ne fut pas adopté en équilibre réel, ce qui justifia la saisine de la chambre régionale des comptes.

Pour conclure, l'information de l'assemblée quant aux résultats ressortant de chaque compte administratif doit être complète, régulière et fiable ; elle ne saurait se limiter à une présentation succincte desdits comptes, a fortiori lorsque ceux-ci apparaissent déficitaires. La chambre invite le maire à assurer la plus grande transparence financière en ce domaine.

## **1.6 La présentation du budget**

### **1.6.1 La présence de nombreux budgets annexes communaux**

La présentation des budgets des collectivités territoriales est soumise aux grands principes du droit budgétaire, notamment celui de l'unité budgétaire qui exige que toutes les recettes et dépenses d'une collectivité figurent dans un document budgétaire unique, le budget général ; cependant, des budgets, dits annexes, peuvent être ajoutés au budget général afin de retracer l'activité de certains services publics locaux dépourvus de personnalité juridique. Certains de ces budgets annexes sont obligatoires lorsqu'ils répondent à la nécessité de suivre l'exploitation directe d'un service public industriel et commercial et de fixer un tarif en lien avec les coûts (eau, assainissement, gestion des déchets...), ou encore lorsqu'ils permettent d'éviter des variations importantes d'une année sur l'autre du budget général de la collectivité, notamment lorsque sont conduites des opérations d'aménagement ou de lotissement. Dans tous les autres cas, les budgets annexes sont facultatifs et ont pour objet, le plus souvent, d'individualiser la gestion d'un service public administratif géré en régie.

La gestion budgétaire de la commune de Pont-sur-Yonne est organisée autour d'un budget principal et de trois à six budgets annexes à caractère administratif selon les exercices de la période examinée, ainsi qu'un budget annexe à caractère industriel et commercial.

En 2013, sur les six budgets annexes existants, deux étaient obligatoires : celui du service public industriel et commercial de l'assainissement et celui du lotissement Le Ravillon. Les quatre autres budgets annexes facultatifs concernaient les transports scolaires, la restauration, les rénovation et location de logements et le camping municipal<sup>8</sup>, gérés en régie directe et présentés selon la nomenclature budgétaire et comptable M14.

Le budget annexe des transports scolaires a été clôturé au 31 décembre 2015 et celui du lotissement Le Ravillon au 31 décembre 2016.

En 2018, quatre budgets annexes demeurent, dont un seul apparaît obligatoire, le service public de l'assainissement. Les budgets annexes facultatifs qui restent en activité sont la restauration, les rénovation et location de logements et le camping municipal.

**Tableau n° 2 : Poids de l'ensemble des budgets de Pont-sur-Yonne**

en M€	2013				2017			
	Recettes de fonctionnement	Dépenses de fonctionnement	Recettes d'investissement	Dépenses d'investissement	Recettes de fonctionnement	Dépenses de fonctionnement	Recettes d'investissement	Dépenses d'investissement
BP	3,25	2,95	0,81	0,94	3,13	2,69	0,59	0,53
BA camping	0,05	0,05	0,00	0,02	0,10	0,05	0,17	0,00
BA restauration	0,21	0,20	0,00	0,02	0,28	0,19	0,03	0,01
BA logements	0,05	0,03	0,02	0,02	0,05	0,03	0,02	0,02
BA transports scolaires	0,09	0,09	0,02	0,02				
BA lotissement Le Ravillon	0,00	0,05	0,00	0,00				
BA assainissement	0,44	0,28	0,17	0,24	0,43	0,31	0,21	0,31
<b>BA/BA+BP</b>	<b>20,5%</b>	<b>19,0%</b>	<b>20,9%</b>	<b>25,4%</b>	<b>21,5%</b>	<b>17,6%</b>	<b>42,3%</b>	<b>39,4%</b>
<b>BA facultatifs/BA+BP</b>	<b>9,8%</b>	<b>10,0%</b>	<b>4,3%</b>	<b>6,4%</b>	<b>10,7%</b>	<b>8,1%</b>	<b>21,6%</b>	<b>3,6%</b>

Source : CRC, à partir des données des comptes de gestion

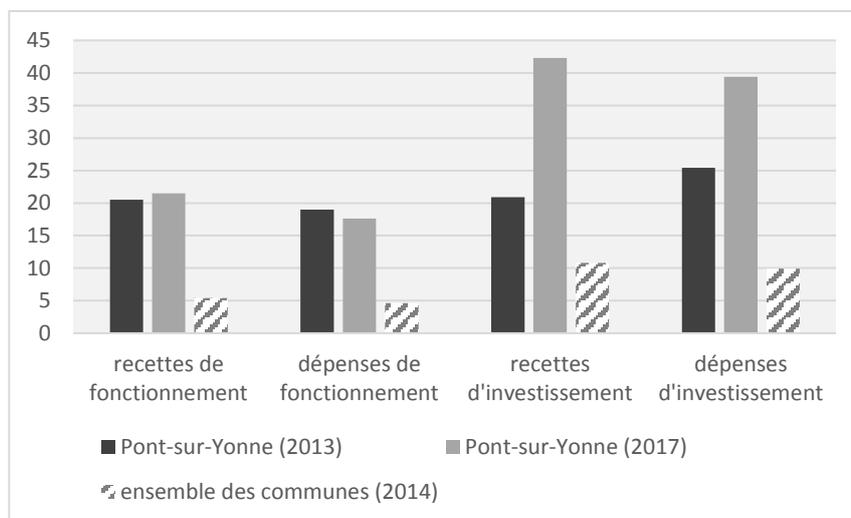
Toutes recettes et dépenses confondues, les montants retracés dans les budgets annexes apparaissent conséquents, de l'ordre de 20 % en section de fonctionnement et, en section d'investissement, de 20 % en 2013 à 40 % en 2017. Si l'on examine les seuls budgets annexes facultatifs, leur poids reste également important, 10 % en section de fonctionnement et entre 4 à 22 % en section d'investissement.

En comparant ces données avec celles résultant de l'étude sur les budgets annexes des collectivités locales menée en 2016 par les inspections générales des finances et de l'administration<sup>9</sup>, les pourcentages de la commune de Pont-sur-Yonne sont largement supérieurs à la moyenne nationale des communes, tel que le montre le graphique suivant :

<sup>8</sup> Le budget annexe du camping municipal, présenté selon l'instruction budgétaire et comptable M14, apparaît comme un héritage d'un choix de gestion ancien, créé dans l'intérêt général. Les modalités de sa gestion ne traduisent pas la volonté de la commune de lui conférer un caractère industriel et commercial. En effet, ce service apparaît structurellement déficitaire et ne tire pas ses ressources de redevances perçues auprès des usagers.

<sup>9</sup> Rapport n° 2016-M-003 de l'IGF et n° 16046-16001-01 de l'IGA, « revue de dépenses relatives aux budgets annexes des collectivités territoriales », mai 2016.

**Graphique n° 1 : Part des budgets annexes au sein de l'ensemble des budgets communaux  
(données exprimées en %)**



S'agissant plus particulièrement des trois budgets annexes facultatifs non clôturés, il apparaît que ceux de la restauration et du camping retracent des flux croisés significatifs en provenance du budget principal et comprennent un endettement important :

- le budget annexe restauration est abondé annuellement d'une subvention du budget principal de 52 000 € à laquelle s'est ajoutée une subvention de 42 284 € en 2017 ; l'encours de la dette est de 137 096 € au 31 décembre 2017 ;
- le budget annexe camping, déficitaire jusqu'en 2016, a bénéficié au cours de l'exercice 2017 de subventions de fonctionnement (56 448 €) et d'investissement (169 497 €) en provenance du budget principal ; l'encours de la dette est de 110 352 € au 31 décembre 2017.

En outre, le budget annexe restauration comporte, en sus des repas destinés aux écoles et aux associations, ceux du foyer restaurant destinés aux personnes âgées ainsi que le portage de repas à domicile alors que ces deux dernières activités relèvent du centre communal d'action sociale et n'ont donc pas à être prises en charge au sein de ce budget annexe.

En conséquence, la chambre observe que les budgets annexes de la restauration et du camping, en tant qu'outil de connaissance des coûts, sont biaisés.

Quant au budget annexe des logements, son intérêt repose notamment sur le fait de permettre le suivi de cette activité assujettie à la TVA, en nomenclature M14. Or, le recours au budget annexe n'est pourtant pas indispensable à ce suivi puisque la commune pourrait parfaitement éditer des séries de bordereaux de mandats et de titres distincts pour cette activité, en faisant apparaître le montant des opérations budgétaires hors taxes, le montant de la TVA collectée ou déductible et le net à payer ou à recouvrer.

Par ailleurs, le maintien de ces budgets annexes facultatifs entraîne des lourdeurs de gestion multiples du fait de la tenue des comptabilités distinctes dans le système d'information finances, des écritures comptables croisées à effectuer chaque année (subventions, mise à disposition de personnels, remboursement de frais) et de la confection de multiples documents budgétaires.

Enfin, si l'objectif recherché est de connaître et suivre le coût d'une activité, force est de constater que celui-ci n'est pas atteint car le coût du service public rendu, et partant, la tarification, demeurent des sujets rarement abordés en assemblée délibérante.

Au demeurant, dans la mesure où la commune dispose dès à présent d'un requêtage analytique dans son système d'information finances, les mandats et titres relatifs aux activités du camping, de la restauration et des logements pourraient parfaitement être codés en vue de déterminer leur coût réel.

En conclusion, il serait de bonne gestion de clôturer ces trois budgets en les intégrant dans le budget principal. Surtout, la présentation d'un budget principal avec un seul budget annexe de l'assainissement permettrait de donner une image plus fidèle de la situation financière de la commune et de mieux apprécier ses capacités d'endettement.

<p><b>Recommandation n° 2 : Clôturer les trois budgets annexes facultatifs de la restauration, du camping et des logements et les intégrer au budget principal en vue de donner une image plus fidèle de la situation financière de la commune.</b></p>
---

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à mettre en œuvre la recommandation de la chambre après un travail en partenariat avec le comptable public au cours de l'exercice 2019.

## **1.6.2 Une présentation peu lisible des chapitres d'opérations d'équipement**

L'instruction budgétaire et comptable M14 offre au conseil municipal la possibilité d'opter pour le vote d'une ou plusieurs opérations en section d'investissement. Selon l'instruction, « l'opération est constituée par un ensemble d'acquisitions d'immobilisations, de travaux sur immobilisations et de frais d'études y afférents aboutissant à la réalisation d'un ouvrage ou de plusieurs ouvrages de même nature. Elle peut également comprendre des subventions d'équipement. La notion d'opération concerne exclusivement les crédits de dépenses (réelles) ».

L'intérêt de ce dispositif est double : outre le fait qu'il offre une plus grande souplesse de gestion des crédits budgétaires, il permet d'assurer une plus grande lisibilité des principaux investissements d'une commune, tant au niveau des documents budgétaires prévisionnels que des comptes administratifs. En effet, les dépenses d'investissement ne sont plus globalisées aux comptes par nature à deux chiffres 20, 21 et 23 mais présentées individuellement, opération par opération (chapitre de dépenses), avec un numéro et un libellé qui permet d'identifier précisément l'opération concernée. Par ailleurs, comme le numéro d'opération est utilisé lors du mandatement, les dépenses se rapportant à l'opération se cumulent d'année en année : ainsi apparaissent les mandats émis au cours de l'exercice, les restes à réaliser, les propositions nouvelles et les réalisations cumulées antérieures. Enfin, lorsqu'une opération comporte des recettes affectées, le solde du financement de l'opération est affiché, tant pour l'exercice qu'en cumulé.

L'assemblée délibérante de la commune de Pont-sur-Yonne a opté pour le vote de chapitres de dépenses « opérations » de la section d'investissement. Sur la période sous revue, cinq opérations ont ainsi été individualisées au sein du budget principal : « ateliers municipaux », « enseignement », « voirie et réseaux divers », « halte nautique » et « divers ».

La chambre relève tout d'abord que le libellé « divers » ne saurait correspondre à la finalité des chapitres d'opérations d'équipement, puisque ceux-ci visent précisément à apporter une information claire sur une opération.

Ensuite, il est observé que sur ces cinq opérations, deux sont significatives au regard des montants réalisés tels que figurant au compte administratif 2017 : l'opération « voirie et réseaux divers », 1 M€ cumulé, et l'opération « divers », 1,8 M€ cumulé. Les trois autres opérations demeurent marginales, soit 0,2 M€ pour « enseignement », 0,04 M€ pour les « ateliers municipaux » et 0,02 M€ pour la « halte nautique ». Au sein de l'opération « divers », sont en effet imputées une grande variété de dépenses, telles que l'acquisition de terrains, mobiliers pour les services communaux, matériels informatiques, ou encore la subvention d'équipement versée en 2017 au budget annexe camping pour un montant de 169 497 €. Mais surtout, sur cette opération « divers » se trouve comptabilisé l'investissement marquant de la période sous revue, tant sur le plan politique que financier, à savoir la restauration de l'église (1,3 M€ cumulé fin 2017).

Le contrôle a fait apparaître que la création de ces opérations était ancienne et n'avait pas fait l'objet d'une actualisation au gré de l'évolution des opérations d'équipement.

La chambre observe que cette pratique de la commune nuit à la qualité de l'information financière afférente aux opérations votées.

Enfin, alors que la commune a voté un budget primitif 2018 qui comprend 1,1 M€ de dépenses d'équipement nouvelles et 0,15 M€ de restes à réaliser, la présentation générale de ce budget ne fait apparaître aucune dépense sur la ligne spécifique des opérations d'équipement ; de même, sur les pages détaillant chaque chapitre d'opération d'équipement, les colonnes « propositions nouvelles » et « vote » ne sont pas renseignées.

De toute évidence, une telle pratique des chapitres d'opérations d'équipement démontre que non seulement la commune ne s'est pas approprié ce dispositif, mais surtout que les informations financières présentées sont erronées.

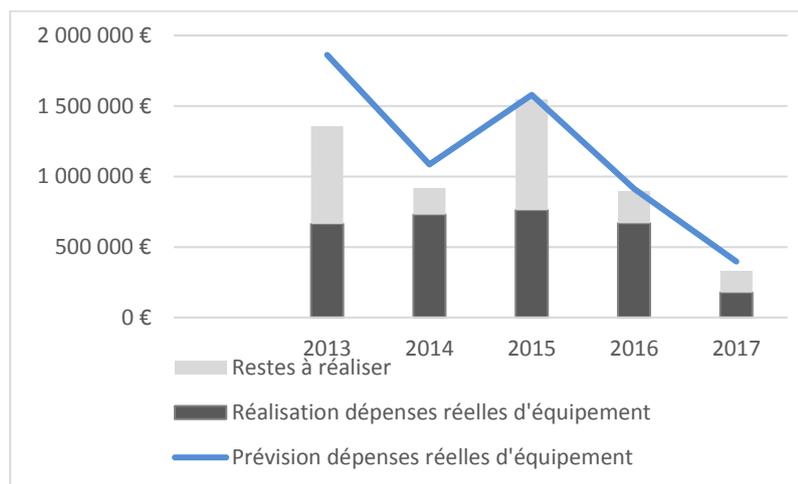
En conséquence, la chambre invite la commune à procéder à un recensement complet de ses opérations d'équipement et à réexaminer, de manière concomitante, l'ensemble des chapitres d'opérations d'équipement en vue de délivrer une information budgétaire adéquate. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à revoir la présentation des chapitres d'opérations d'équipement dès le prochain budget.

### **1.6.3 La sincérité des prévisions budgétaires de la section d'investissement du budget doit être améliorée.**

Les prévisions de dépenses et recettes de la section de fonctionnement des budgets de la commune sont sincères. En revanche, l'analyse de l'exécution des prévisions des dépenses et recettes d'équipement et des restes à réaliser démontre que la commune doit effectuer une planification de ses investissements.

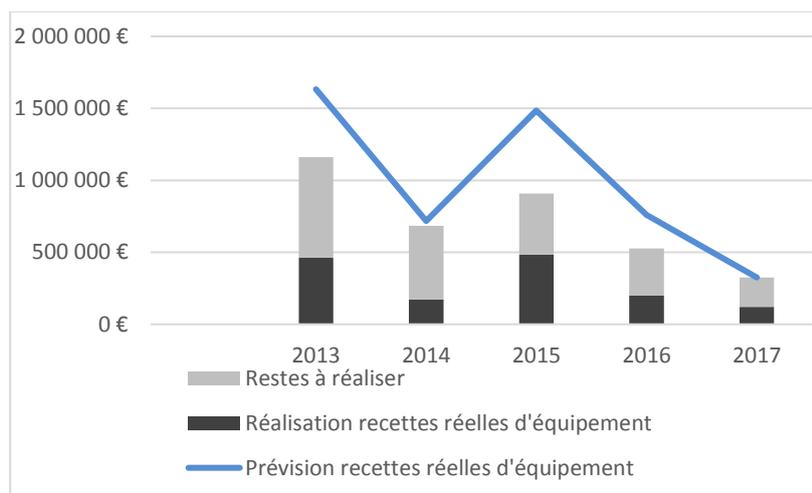
1.6.3.1 En ce qui concerne le budget principal

**Graphique n° 2 : Exécution des dépenses d'équipement du budget principal (exercices 2013 à 2017)**



Source : comptes administratifs

**Graphique n° 3 : Exécution des recettes d'équipement du budget principal (exercices 2013 à 2017)**



Source : comptes administratifs

Le faible taux de réalisation des dépenses d'équipement<sup>10</sup> par rapport aux prévisions est révélateur d'une absence de maîtrise de l'exécution budgétaire et partant, d'une surestimation des dépenses d'équipement votées. En effet, durant trois exercices sur cinq, la commune ne parvient pas à exécuter 50 % des dépenses prévues : 36 % en 2013, 48 % en 2015 et 45 % en 2017 ; durant les deux autres exercices, les réalisations n'atteignent pas 80 % des prévisions : 67 % en 2014 et 73 % en 2016.

Les restes à réaliser qui correspondent, en dépenses, aux engagements non mandatés, se situent, par rapport à la prévision, dans un rapport compris entre 17 % (soit près de 0,2 M€ en 2014) et 50 % (soit près de 0,8 M€ en 2015).

Les recettes d'équipement corrélées aux dépenses traduisent des écarts encore plus importants : le taux de réalisation, pour tous les exercices de la période, n'atteint pas 38 %.

Ces chiffres et ces taux sont révélateurs d'une programmation approximative des opérations, ce que confirme le montant des crédits annulés en 2013, 2014 et dans une moindre mesure, en 2017. En effet, il a été constaté que la commune ne disposait d'aucun document permettant une programmation pluriannuelle de ses investissements. Le seul document produit datait de 2014 et concernait la voirie pour un montant total de 2,5 M€ sur la période 2014/2020, sans que les montants annuels ne soient établis. Ce document qui ne saurait être assimilable à un plan pluriannuel de voirie n'a d'ailleurs pas été actualisé depuis lors.

Ce constat perdure en 2018. La commune a voté le budget primitif 2018 avec une prévision des dépenses nouvelles d'équipement à hauteur de 1,1 M€ pour le seul budget principal. Interrogés sur la nature des opérations prévues en complément de celles mentionnées dans le rapport d'orientations budgétaires<sup>11</sup>, soit une enveloppe de 0,4 M€, les gestionnaires communaux n'ont pu les justifier. En outre, alors que le rapport d'orientations budgétaires mentionnait un programme de voirie pour 0,3 M€ en 2018, la commune a notifié en juin 2018 un marché à bons de commande pour un montant maximum de 0,15 M€ seulement. Au total, au 31 décembre 2018, la commune n'avait réalisé que 0,27 M€ de dépenses d'équipement sur les 1,27 M€ prévus au budget primitif et décisions modificatives de l'exercice 2018. Le taux de réalisation des dépenses d'équipement arrêté au 31 décembre 2018 était de 21 %, niveau le plus bas de la période examinée.

Même si dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a évoqué, pour justifier ce taux de réalisation particulièrement bas, une consultation infructueuse des entreprises, des notifications tardives de subventions et un ralentissement du programme communal de la voirie dû à des contraintes externes, il n'en demeure pas moins que la commune doit procéder à un inventaire rigoureux de ses projets d'équipement, mettre en place des outils de pilotage de ses investissements et ajuster le niveau d'endettement au réel besoin de financement.

---

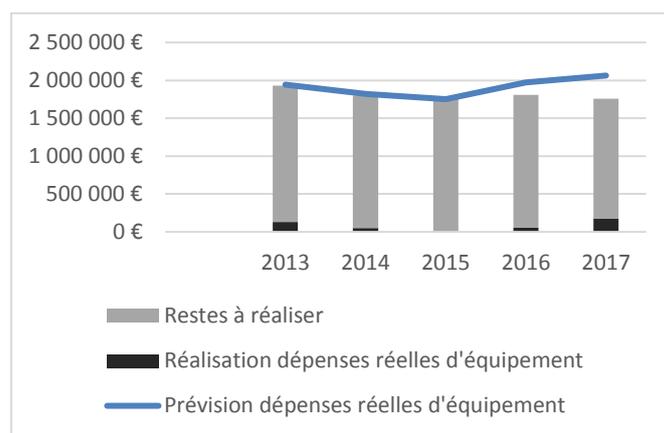
<sup>10</sup> Sur la période sous revue, la restauration de l'église a constitué l'opération principale de la commune, elle a en effet représenté un peu plus du tiers des dépenses d'équipement réalisées, soit 1,3 M€. Les dépenses de voirie et réseaux divers en ont représenté environ un tiers, soit quasiment 1 M€. Le dernier tiers a concerné des travaux dans les écoles, et dans une proportion moindre, les ateliers municipaux et la halte nautique.

<sup>11</sup> Figurent dans le rapport sur les orientations budgétaires des dépenses d'équipement pour un montant global de 0,7 M€ : 0,3 M€ voirie, 0,1 M€ bâtiments, 0,1 M€ programme « adapt » et 0,2 M€ église.

### 1.6.3.2 En ce qui concerne le budget annexe de l'assainissement

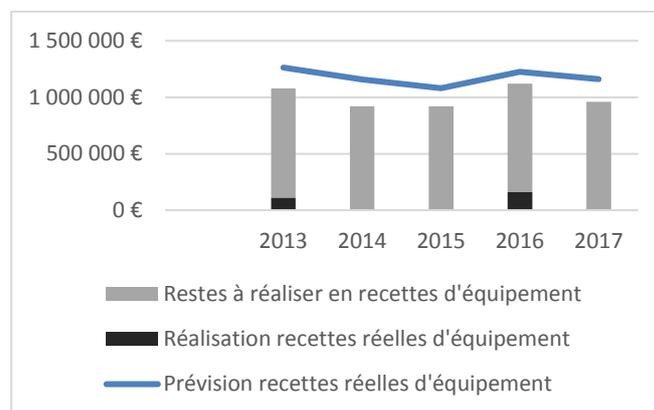
Dans le cadre de la mise aux normes du système d'assainissement sur le territoire communal, la construction d'un bassin de dépollution a été engagée par l'attribution de marchés lors du conseil municipal du 30 janvier 2012 pour un montant global de 1,8 M€ hors taxes. La réalisation de cet équipement constitue l'opération principale du budget annexe de l'assainissement sur la période examinée.

**Graphique n° 4 : Exécution des dépenses d'équipement du budget annexe assainissement (exercices 2013 à 2017)**



Source : comptes administratifs

**Graphique n° 5 : Exécution des recettes d'équipement du budget annexe assainissement (exercices 2013 à 2017)**



Source : comptes administratifs

Les taux d'exécution des dépenses et recettes d'équipement du budget annexe demeurent atypiques ; ceux-ci n'atteignent pas 10 % quels que soient les exercices concernés. En revanche, les restes à réaliser, tant en dépenses qu'en recettes sont particulièrement élevés (entre 76 % et 100 %).

En l'espèce, deux éléments de contexte expliquent cette situation singulière.

Le premier réside dans le financement de cette opération conséquente pour un budget annexe à caractère industriel et commercial : en effet, le plan de financement initial ne prévoyait des subventions qu'à hauteur de 0,46 M€, la part prépondérante reposant sur le recours à l'emprunt pour 1,35 M€. Or, la part des crédits annulés en recettes d'équipement (entre 9 % à 21 % selon les exercices) démontre que la commune ne pouvait s'endetter à un tel niveau et explique, en partie, le décalage de cette opération dans le temps. S'ajoutent à ces difficultés de financement de cette opération celles liées au budget principal.

Le second élément tient à de multiples changements du projet initial, liés au déplacement du local technique du bassin de dépollution (surcoût d'environ 0,16 M€) et à de nouvelles techniques de forage plus coûteuses rendues nécessaires par des risques d'effondrement des bâtiments voisins, dont l'église (surcoût d'environ 0,4 M€). Ces contraintes techniques et financières, qui ont ralenti l'exécution de l'opération, ont été approuvées lors du conseil municipal du 12 septembre 2018.

À l'instar des constats effectués au niveau du budget principal, la chambre recommande à la commune de mieux planifier ses dépenses d'équipement en fonction de ses capacités réelles d'investissement et d'endettement. La mise en place d'outils de programmation des investissements apparaît indispensable.

**Recommandation n° 3 : Réaliser un recensement rigoureux des projets d'équipement et mettre en place un plan pluriannuel des investissements.**

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a précisé que la réflexion et le travail de mise en œuvre de la recommandation de la chambre concerneraient les exercices 2019 et 2020 et se poursuivraient au-delà, selon l'issue du prochain scrutin municipal.

## **2 LA FIABILITÉ DES COMPTES**

La fiabilité des comptes est entendue au sens de la régularité et de la sincérité comptable. L'article 47-2 de la Constitution dispose que « Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ». Ainsi, la qualité des comptes est un gage de transparence du bon emploi des fonds publics.

### **2.1 Une connaissance insuffisante du patrimoine**

Un élément important de la fiabilité des comptes repose sur la connaissance du patrimoine. Dès l'origine, l'objectif fixé par l'instruction budgétaire et comptable M14 était de délivrer une image fidèle de la composition et de l'évolution du patrimoine communal. À ce titre, les communes doivent procéder à l'inventaire physique et comptable de leur patrimoine.

L'ordonnateur est chargé du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire qui justifie la réalité physique de ces biens. Après réalisation de cet inventaire, il appartient au comptable public de produire un état de l'actif à l'appui du compte de gestion et d'ajuster si nécessaire les données des comptes de bilan. Le bilan comptable d'un organisme public doit en effet présenter une image fidèle de sa situation patrimoniale.

Pour la commune de Pont-sur-Yonne, cette exigence fondamentale n'a guère été prise en considération, puisque plus de vingt ans après l'entrée en vigueur de la M14, la commune ne dispose toujours pas d'un inventaire. Dès lors, l'état de l'actif de la commune tel que produit par le comptable public ne saurait être fiable en raison de l'incertitude relative au recensement de la totalité des biens d'une part, et de leur comptabilisation pour leur valeur d'entrée d'autre part. De même, la présentation des comptes de bilan s'en trouve altérée.

La chambre rappelle à la commune que la connaissance de son patrimoine, au-delà des questions relatives à la fiabilité des comptes, est primordiale afin d'identifier les risques (dégradation, entretien, renouvellement, assurances des biens), d'optimiser la gestion des biens en réduisant les coûts et d'ajuster, pour l'avenir, les amortissements, obligatoires dans les communes de plus de 3 500 habitants.

Elle invite la commune à procéder à un inventaire complet de ses immobilisations dans les délais les plus brefs.

**Recommandation n° 4 : Procéder à un inventaire complet des immobilisations afin de fiabiliser la présentation des comptes de bilan et optimiser la gestion du patrimoine.**

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué qu'il souscrivait pleinement à la recommandation de la chambre.

## **2.2 L'absence d'autonomie financière du budget annexe de l'assainissement**

En application des dispositions combinées des articles L. 2221-1 et L. 2221-4 du CGCT, un service public industriel et commercial exploité en régie directe doit être doté de l'autonomie financière.

À Pont-sur-Yonne, le service public de l'assainissement est exploité en régie directe par la commune et doit, en application des dispositions précitées, disposer d'un compte propre, à savoir le compte 515 « compte au trésor ». Or, sur l'ensemble de la période examinée, le budget annexe de l'assainissement est doté d'un compte de rattachement avec le budget principal, le compte 4516. Dès lors, la trésorerie de ce budget annexe est confondue avec celle du budget principal et a même contribué à alimenter la trésorerie dudit budget principal (infra, § 3.5).

La commune doit donc se conformer au plus tard en 2020 à la règle de droit, avec le concours du comptable public.

### **3 ANALYSE FINANCIÈRE RÉTROSPECTIVE**

#### **3.1 Contrôle antérieur réalisé par la chambre**

En 2017, dans le cadre de sa mission liée au contrôle des actes budgétaires des collectivités territoriales, la chambre avait été saisie par le préfet du département de l'Yonne sur le fondement de l'article L. 1612-5 du CGCT au titre du déséquilibre du budget primitif 2017. La cause principale de ce déséquilibre tenait à une absence d'accord des élus pontois sur l'augmentation de deux points de la fiscalité directe locale : tandis que la délibération relative à cette augmentation de deux points était rejetée par l'assemblée, le budget primitif 2017 bâti en fonction de ce produit fiscal supplémentaire (soit 134 000 € corrélés aux deux points de fiscalité) était adopté, le rendant de facto déséquilibré en raison de l'insincérité des recettes fiscales prévues.

La chambre, dans son avis n° 17-CB-11 rendu le 13 juin 2017, rétablissait l'équilibre du budget primitif 2017 en proposant une diminution significative des charges de personnel (- 70 000 €) et des charges à caractère général (- 24 319 €) ainsi qu'une augmentation d'un point de fiscalité (+ 67 000 €). Elle attirait cependant l'attention de la collectivité pour l'avenir en ces termes : « Considérant que si l'augmentation de la fiscalité directe locale permet d'équilibrer le budget primitif 2017, l'équilibre budgétaire communal reste fragile à court terme ; qu'il appartient à la commune de Pont-sur-Yonne de prendre les mesures dont la réalisation relève de sa seule responsabilité ; qu'ainsi, la collectivité est invitée à mettre en place un véritable plan d'économies, notamment sur les charges de personnel, afin de dégager un autofinancement en adéquation avec sa politique d'investissements ; qu'en outre, des recettes complémentaires significatives reposent sur des cessions immobilières possibles, non concrétisées au moment où la chambre rend son avis budgétaire ; qu'à défaut de prendre de telles mesures, toute éventuelle dérive budgétaire future ne pourrait être résolue sans nouveau recours à la fiscalité directe locale alors que celle-ci présente, au demeurant, des taux supérieurs aux moyennes départementales et nationales ».

Le conseil municipal, par délibération du 6 juillet 2017, avait suivi l'ensemble des propositions formulées par la chambre ; dans son avis n° 17-CB-31 rendu le 19 juillet 2017, la chambre le constatait et déclarait close la procédure engagée sur le fondement de l'article L. 1612-5 du CGCT.

#### **3.2 Périmètre de l'analyse financière**

La gestion budgétaire de la commune de Pont-sur-Yonne comprend de nombreux budgets annexes, dont deux d'entre eux (les transports scolaires et le lotissement le Ravillon) ont été clôturés au cours de la période contrôlée, respectivement au 31 décembre 2015 et 31 décembre 2016, leurs résultats étant intégrés au budget principal.

La nécessité d'un périmètre homogène conduit dès lors à effectuer une analyse financière consolidée ; l'objectif de donner une image plus fiable des comptes et de disposer d'une vision globale de la situation financière implique de prendre en compte les différents services publics rendus par la commune.

Si la consolidation du budget principal et des budgets annexes présente l'intérêt d'appréhender la surface financière totale de la commune, elle peut néanmoins induire des évaluations erronées sur la réalité de ses marges de manœuvre financières. En effet, les budgets annexes régissant des services publics à caractère industriel et commercial sont soumis à la règle de l'équilibre budgétaire et ne peuvent donc financer ou être financés par le budget principal.

Pour l'ensemble de ces raisons, une analyse financière consolidée a été réalisée au niveau des indicateurs globaux d'appréciation de la santé financière de la commune. De manière plus détaillée, une analyse financière des budgets annexes facultatifs consolidés avec le budget principal a été menée, compte tenu de leur poids respectif dans l'ensemble des budgets. Enfin, le budget annexe de l'assainissement a été examiné séparément en raison de son caractère industriel et commercial et des principes budgétaires qui régissent de telles activités.

La présente analyse financière porte sur les exercices 2013 à 2017. Elle repose sur les comptes de gestion et les comptes administratifs, ainsi que sur les données issues de l'application informatique ANAFI développée par les juridictions financières. En outre et s'agissant de l'analyse financière consolidée détaillée des budgets annexes facultatifs et du budget principal, les opérations réciproques entre budgets ont été neutralisées<sup>12</sup>.

### **3.3 Appréciation des résultats consolidés et des principaux indicateurs de l'équilibre financier**

#### **3.3.1 Les résultats globaux consolidés**

Les résultats cumulés globaux<sup>13</sup> ont été excédentaires sur toute la période, passant de 1 M€ au 1<sup>er</sup> janvier 2013 à 0,6 M€ fin 2014, et 1 M€ fin 2017, soit un niveau identique à celui du début de la période.

Cependant, deux budgets annexes facultatifs apparaissent structurellement déséquilibrés : la restauration et le camping, pour lesquels la situation financière n'a été assainie qu'en 2017 en raison de l'affectation d'une partie des résultats excédentaires constatés à la suite de la clôture du budget annexe du lotissement Le Ravillon à la fin de l'exercice 2016<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Ont été neutralisées, pour tous les exercices concernés : les subventions d'équilibre de fonctionnement versées par le budget principal aux budgets annexes restauration, transports et camping ainsi que les mises à disposition de personnel du budget principal vers les budgets annexes restauration, transport, camping et logements. En outre et pour le seul exercice 2017 : neutralisation de la subvention d'équilibre d'investissement du budget principal vers le budget annexe camping pour un montant de 169 497 €, provenant en réalité du budget annexe Le Ravillon dont le résultat de clôture était excédentaire fin 2016.

<sup>13</sup> Les résultats sont détaillés en annexe n° 1 du rapport.

<sup>14</sup> 268 230 € ont été affectés aux budgets annexes restauration et camping sur les 293 468 € apparaissant à la clôture du budget annexe lotissement Le Ravillon.

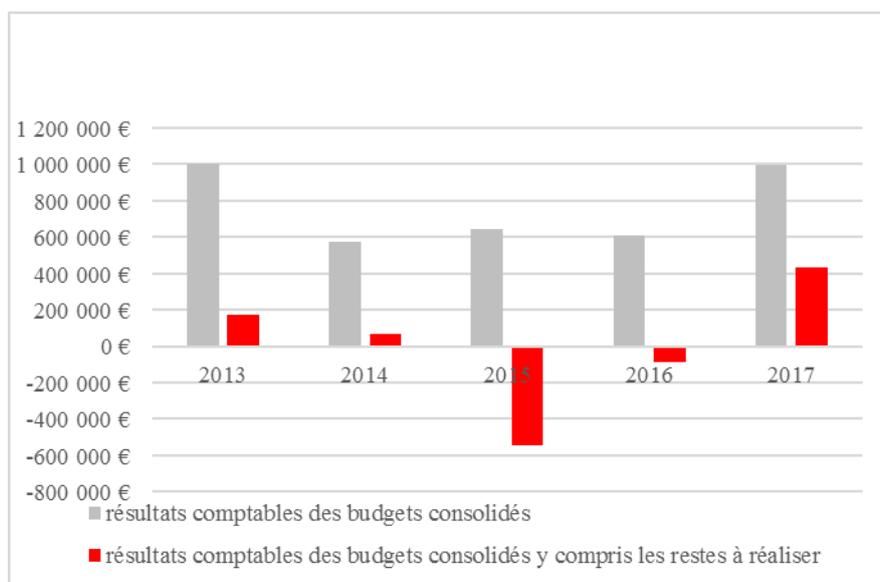
En outre, le budget principal a présenté un déficit de 0,2 M€ fin 2014 et fin 2015, porté à 0,4 M€ fin 2016. Malgré des résultats excédentaires de la section de fonctionnement, ceux-ci demeuraient insuffisants pour couvrir les résultats déficitaires de la section d'investissement. En effet, le niveau des investissements réalisés sur les exercices 2013 à 2016 a été important, de l'ordre de 0,7 M€ chaque année.

Enfin, le budget annexe de l'assainissement a présenté des résultats excédentaires sur l'ensemble de la période, de 0,5 M€ au 1<sup>er</sup> janvier 2013 à 0,8 M€ fin 2017. Cette situation est due à un fonds de roulement confortable conjugué à des investissements fortement réduits sur la période examinée.

En conséquence, les résultats cumulés globaux positifs proviennent, pour l'essentiel, du budget annexe de l'assainissement, ce qui constitue une situation atypique.

En intégrant les restes à réaliser de la section d'investissement tels que figurant dans les comptes administratifs, les résultats globaux sont moins florissants.

**Graphique n° 6 : Les résultats comptables des budgets consolidés présentés dans les comptes administratifs des exercices 2013 à 2017**



Les résultats consolidés avec prise en compte des restes à réaliser de la section d'investissement sont ainsi passés de 0,17 M€ fin 2013 à 0,43 M€ fin 2017, niveau le plus élevé de la période sous revue. En 2015, le résultat global cumulé était déficitaire à hauteur de 0,54 M€ et représentait 13 % des recettes de fonctionnement, soit un seuil supérieur à celui prévu par les dispositions de l'article L. 1612-14 du CGCT.

La dégradation des résultats entre 2013 et 2015 est directement à relier au solde des restes à réaliser portés au niveau du budget principal et du budget annexe de l'assainissement, à travers deux opérations : la restauration de l'église et la construction du bassin de dépollution.

**Tableau n° 3 : Solde des restes à réaliser en section d'investissement des budgets principal et annexe de l'assainissement – Exercices 2013 à 2017**

Montants en euros	2013	2014	2015	2016	2017
Budget principal - solde des RAR	5 480	326 707	-360 461	96 047	50 298
BA assainissement - solde des RAR	-835 776	-832 565	-832 565	-792 537	-618 452
<b>Budgets consolidés - solde des RAR</b>	<b>-830 296</b>	<b>-505 858</b>	<b>-1 193 026</b>	<b>-696 490</b>	<b>-568 154</b>

La restauration de l'église a fait l'objet d'un marché décomposé en une tranche ferme (restauration des toitures) et deux tranches conditionnelles (restauration des couvertures et façades, puis achèvement de la nef et du clocher). Les tranches ferme et conditionnelle n° 1 ont été notifiées respectivement en 2013 et 2015 et les travaux ont été terminés mi-2017, ce qui explique que les restes à réaliser aient été importants jusqu'alors (1,3 M€ de dépenses réalisées fin 2017).

La construction du bassin de dépollution a fait l'objet d'un marché décomposé en deux lots notifiés en 2012 pour un montant global de 1,8 M€ HT. Dans la mesure où les travaux ont été retardés, un montant de 1,6 M€ figure dans les restes à réaliser en dépenses de la section d'investissement fin 2017. En recettes, la commune a porté en restes à réaliser les subventions notifiées par les partenaires institutionnels ainsi que les avances remboursables sans intérêt accordées par l'agence de l'eau Seine Normandie, soit un montant global de recettes restant à réaliser de près d'1 M€ fin 2017 ; ainsi s'explique le solde négatif des restes à réaliser au titre de cette opération.

La chambre constate que le résultat global cumulé, y compris les restes à réaliser, est excédentaire fin 2017 à hauteur de 0,43 M€, niveau le plus élevé de la période sous revue. Ce résultat a été atteint par la conjonction de deux mesures de redressement des comptes : la diminution des dépenses de fonctionnement et la baisse significative des dépenses d'équipement.

### 3.3.2 Les principaux indicateurs de l'équilibre financier

**Tableau n° 4 : Les niveaux consolidés de l'autofinancement, l'investissement et l'endettement**

en €	2013	2014	2015	2016	2017
CAF brute consolidée	540 256	434 303	497 584	495 886	798 451
CAF nette consolidée	222 549	108 077	179 336	175 149	465 489
Dépenses d'équipement, y compris subventions d'équipement	860 103	826 579	761 730	729 160	359 595
Encours de la dette consolidée	5 410 105	5 083 760	5 103 258	4 856 003	4 523 423
<b>Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)</b>	<b>10,0</b>	<b>11,7</b>	<b>10,3</b>	<b>9,8</b>	<b>5,7</b>

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

Capacité d'autofinancement, capacité d'investissement et capacité d'endettement constituent les trois pôles interdépendants de l'équilibre financier.

Entre 2013 et 2016, la commune n'est pas parvenue à maintenir ses équilibres financiers, en raison d'un autofinancement insuffisant au regard du poids de l'annuité en capital de la dette et du niveau ambitieux des investissements réalisés. L'encours de la dette consolidée rapporté à l'autofinancement montre que la commune ne disposait pas d'une bonne solvabilité financière : en effet, le ratio de désendettement atteignait encore quasiment dix années fin 2016.

L'année 2017 montre que des efforts de rationalisation importants ont été réalisés par la commune : l'autofinancement a été restauré, augmentant de 0,3 M€ par rapport à 2016, du fait, pour l'essentiel, de la diminution des charges de personnel et des charges à caractère général ainsi qu'une augmentation d'un point de la fiscalité directe. Cet autofinancement conjugué à une baisse significative des investissements (- 0,37 M€ par rapport à 2016) a permis, d'une part, de réduire les déficits antérieurs et, d'autre part, de ramener la capacité de désendettement à moins de six années.

### 3.4 Analyse consolidée des budgets principal et annexes facultatifs

#### 3.4.1 La formation du résultat de la section de fonctionnement

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	1 795 386	1 826 691	1 877 476	1 882 875	1 920 775	1,7%
Ressources d'exploitation	478 577	465 887	487 709	487 674	429 276	-2,7%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 005 174	1 025 964	970 778	850 272	843 945	-4,3%
Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	-21 916	-10 719	-41 184	-4 947	34 442	N.C.
Production immobilisée, travaux en régie (c)	81 320	39 424	0	0	0	N.C.
<b>= Produits de gestion (A)</b>	<b>3 338 541</b>	<b>3 347 246</b>	<b>3 294 779</b>	<b>3 215 874</b>	<b>3 228 438</b>	-0,8%
Charges à caractère général	967 899	971 875	892 867	923 633	829 134	-3,8%
Charges de personnel	1 655 286	1 653 015	1 650 015	1 623 015	1 430 405	-3,6%
Subventions de fonctionnement	157 032	122 200	102 945	97 460	89 953	-13,0%
Autres charges de gestion	137 819	181 288	179 638	182 348	183 555	7,4%
<b>= Charges de gestion (B)</b>	<b>2 918 037</b>	<b>2 928 379</b>	<b>2 825 464</b>	<b>2 826 456</b>	<b>2 533 047</b>	-3,5%
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>420 504</b>	<b>418 867</b>	<b>469 315</b>	<b>389 418</b>	<b>695 391</b>	13,4%
<i>en % des produits de gestion</i>	12,6%	12,5%	14,2%	12,1%	21,5%	
+/- Résultat financier (réel seulement)	-116 028	-120 263	-108 994	-104 664	-96 279	-4,6%
+/- Autres produits et charges excep. réels	-19 139	4 650	-5 221	45 257	-322	N.C.
<b>= CAF brute</b>	<b>285 339</b>	<b>303 254</b>	<b>355 098</b>	<b>330 013</b>	<b>598 789</b>	20,4%
<i>en % des produits de gestion</i>	8,5%	9,1%	10,8%	10,3%	18,5%	
- Dotations nettes aux amortissements	4 000	0	0	0	0	N.C.
<b>= Résultat section de fonctionnement</b>	<b>281 339</b>	<b>303 254</b>	<b>355 098</b>	<b>330 013</b>	<b>598 789</b>	20,8%

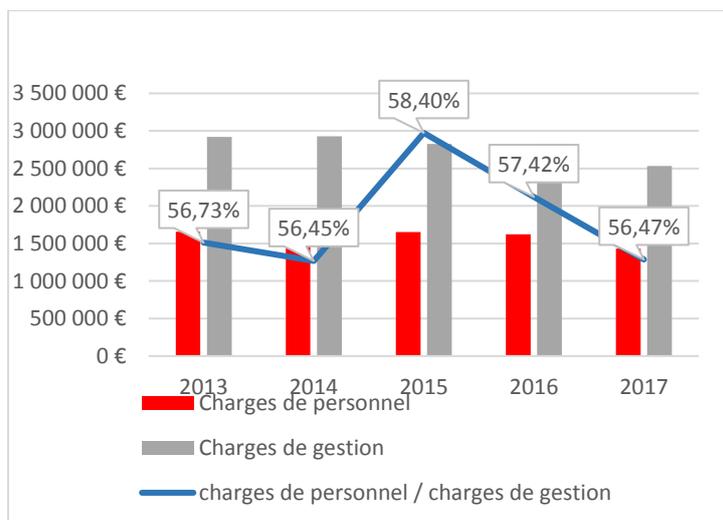
Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Les produits de gestion sont restés relativement stables entre 2013 et 2017 (-0,8 %). La diminution des ressources institutionnelles, principalement constituées des dotations de l'État, a été contrebalancée par la progression des ressources fiscales. Ces dernières ont représenté plus de la moitié des produits de gestion sur la période, et jusqu'à près de 60 % en 2017.

S'agissant plus particulièrement de la fiscalité directe locale<sup>15</sup>, l'évolution observée entre 2013 et 2016 provient uniquement de l'augmentation des bases. En 2017, l'augmentation des taux (un point de fiscalité) a procuré des recettes complémentaires à hauteur de 77 646 € (y compris l'évolution des bases). Sur l'ensemble de la période, les bases d'imposition communales par habitant sont restées supérieures à la moyenne départementale, hormis pour la taxe foncière sur le non bâti ; les taux communaux sont également supérieurs aux moyennes départementale et nationale. La commune doit donc être attentive à ses marges de manœuvre qui demeurent désormais faibles en matière de taux.

Les charges de gestion ont amorcé une légère baisse en 2015, mais celle-ci a été particulièrement accentuée en 2017, soit - 0,3 M€ par rapport à 2016<sup>16</sup>. La chambre constate que la commune a respecté les plafonds de dépenses proposés dans son avis budgétaire de 2017, notamment quant aux charges de personnel<sup>17</sup> et à caractère général. Alors qu'en 2013, les charges de personnel par habitant de la commune étaient supérieures aux moyennes départementale et nationale (504 € contre 377 € et 351 €), en 2017, l'écart s'est réduit par rapport à la moyenne départementale (412 € contre 330 €) et par rapport à la moyenne nationale, la commune se trouve en deçà (412 € contre 422 €). En revanche, si l'on rapporte les charges de personnel de la commune à ses charges de gestion, leur poids demeure élevé, tel que le montre le graphique suivant.

**Graphique n° 7 : Évolution des charges de personnel de la commune**



<sup>15</sup> L'évolution de la fiscalité directe locale est détaillée en annexe n° 2 du rapport.

<sup>16</sup> Les économies de 0,3 M€ portent sur les charges de personnel (- 0,2 €) et les charges à caractère général (- 0,1 M€).

<sup>17</sup> La diminution des charges de personnel entre 2016 et 2017 provient notamment du départ à la retraite de deux agents titulaires en décembre 2016 non remplacés en 2017, et de la diminution de moitié des heures supplémentaires rémunérées jusqu'alors. En outre, la commune n'a pas procédé au recrutement de deux agents de police municipale pour lesquels une prévision de 15 000 € avait été budgétisée (recrutement à compter du mois d'octobre 2017).

L'excédent brut de fonctionnement, situé à hauteur de 0,4 M€ jusqu'en 2016, s'est fortement amélioré en 2017 et a atteint près de 0,7 M€. La capacité d'autofinancement brute et le résultat de la section de fonctionnement ont suivi la même tendance que l'excédent brut de fonctionnement, la commune ayant supporté des frais financiers assez stables sur la période compte tenu de la mobilisation de deux nouveaux emprunts et du terme échu d'autres contrats.

Au final, la capacité d'autofinancement et le résultat de fonctionnement ont été multipliés par deux entre 2013 et 2017 et atteignent 0,6 M€ au 31 décembre 2017.

### 3.4.2 Le financement des investissements

**Tableau n° 5 : Évolution du financement des investissements**

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul sur les années
<b>CAF brute</b>	<b>285 339</b>	<b>303 254</b>	<b>355 098</b>	<b>330 013</b>	<b>598 789</b>	<b>1 872 492</b>
- Annuité en capital de la dette	208 603	229 993	220 073	219 665	225 212	1 103 547
<b>= CAF nette ou disponible (C)</b>	<b>76 736</b>	<b>73 261</b>	<b>135 025</b>	<b>110 348</b>	<b>373 576</b>	<b>768 946</b>
TLE et taxe d'aménagement	34 688	31 976	28 200	12 542	19 688	127 094
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	34 589	86 570	120 964	119 766	101 768	463 657
+ Subventions d'investissement reçues	135 300	170 156	134 043	201 142	121 236	761 877
+ Produits de cession	0	400	900	12 260	0	13 560
<b>= Recettes d'inv. hors emprunt (D)</b>	<b>204 577</b>	<b>289 101</b>	<b>284 107</b>	<b>345 710</b>	<b>242 692</b>	<b>1 366 188</b>
<b>= Financement propre disponible (C+D)</b>	<b>281 313</b>	<b>362 362</b>	<b>419 132</b>	<b>456 057</b>	<b>616 269</b>	<b>2 135 133</b>
<i>Fin propre dispo / Dép d'équipement (y c. tx en régie)</i>	38,5%	46,7%	55,0%	67,6%	340,5%	
- Dépenses d'équipement (y c. travaux en régie)	730 173	776 712	761 730	674 579	181 012	3 124 206
+/- Variation autres dettes et cautionnements	49 893	120	-473	-441	-152	48 947
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre</b>	<b>-498 752</b>	<b>-414 467</b>	<b>-342 125</b>	<b>-218 082</b>	<b>435 409</b>	<b>-1 038 017</b>
Nouveaux emprunts de l'année	300 000	0	350 000	0	0	650 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	-198 752	-414 467	7 875	-218 082	435 409	-388 017

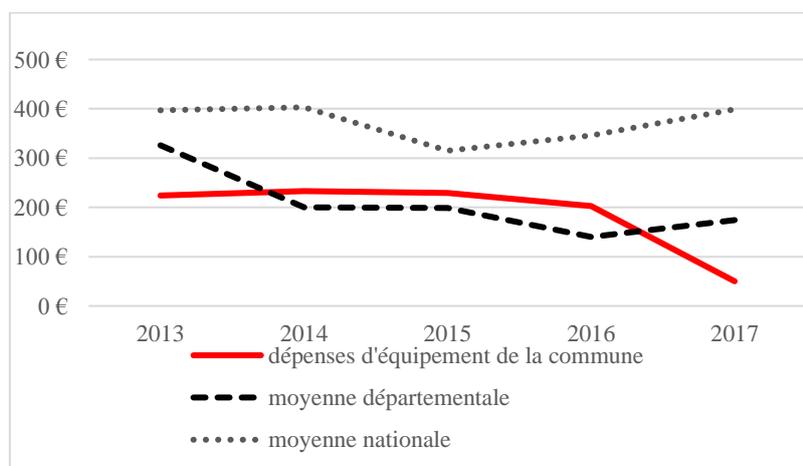
Source : logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion.

La capacité d'autofinancement brute est une marge de manœuvre déterminante pour l'équilibre financier d'une commune. Elle doit couvrir l'annuité en capital de la dette et, de façon satisfaisante, contribuer au financement des investissements programmés. Or, entre 2013 et 2016, l'annuité de la dette a pesé lourdement sur l'autofinancement, représentant entre 62 % et 76 % de la CAF brute. En 2017, à niveau quasiment identique (0,22 M€), l'annuité de la dette ne représente plus que 38 % de la CAF brute, cette dernière atteignant le plus haut niveau de la période, près de 0,6 M€.

L'autofinancement combiné avec les recettes d'investissement hors emprunt constitue le financement propre disponible et permet de mesurer la part des investissements financés par des ressources propres. Pour financer ses investissements, la commune de Pont-sur-Yonne a disposé d'un financement propre disponible en constante augmentation, de 0,3 M€ en 2013 à 0,6 M€ en 2017, soit en cumul sur la période, 2,1 M€.

L'effort d'équipement de la commune a atteint 3,1 M€ sur l'ensemble de la période, malgré une baisse significative constatée en 2017. La restauration de l'église a constitué l'opération principale, soit 1,3 M€, les dépenses de voirie et réseaux divers ont représenté quasiment 1 M€, le solde a concerné des travaux dans les écoles, et dans une proportion moindre, les ateliers municipaux et la halte nautique. En comparant l'effort d'équipement communal par habitant<sup>18</sup> à celui de la moyenne départementale, Pont-sur-Yonne se situe au-dessus jusqu'en 2016, mais reste en deçà de la moyenne nationale sur toute la période.

**Graphique n° 8 : Évolution des dépenses d'équipement en euros par habitant (strate démographique des communes comprises entre 2 000 et 3 499 habitants)**



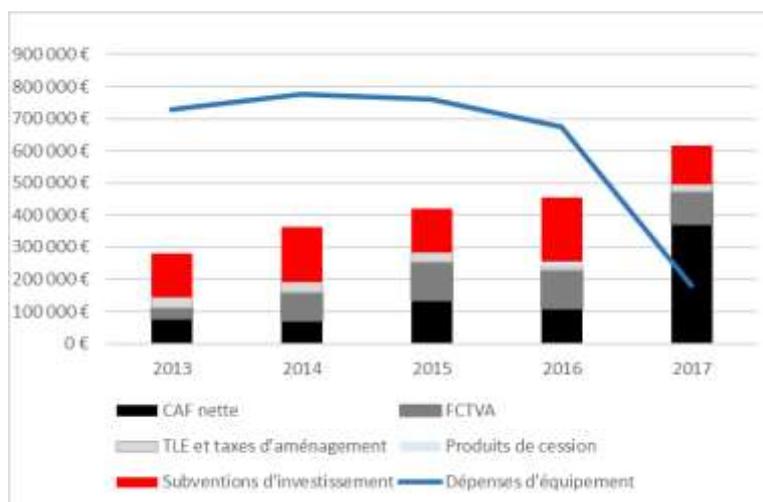
Source : fiches AEF de la DGFIP

Données 2017 de la commune neutralisée d'un montant de 0,17 M€ correspondant au versement d'une subvention d'équilibre d'investissement du budget principal vers le budget annexe camping, provenant en réalité du budget annexe Le Ravillon dont le résultat de clôture était excédentaire fin 2016.

Pour apprécier la soutenabilité du programme d'investissements réalisé par la commune sur la période 2013 à 2017, la chambre a analysé, d'une part, l'importance du financement propre disponible et, d'autre part, ses différentes composantes.

<sup>18</sup> L'effort d'équipement de la commune se retrouve à 98 %, voire 100 %, dans le seul budget principal.

**Graphique n° 9 : Le financement des dépenses d'équipement (hors emprunt)**



Source : Données ANAFI

Entre 2013 et 2016, le financement propre disponible n'a couvert que la moitié des dépenses d'équipement (52 %), la commune a donc dû emprunter pour compléter le financement de sa politique d'investissement (0,65 M€) et a également puisé dans son fonds de roulement (0,2 M€). Ce programme d'investissement n'était pas soutenable, ainsi qu'en atteste le résultat global de clôture déficitaire fin 2016, de - 0,23 M€<sup>19</sup>.

En 2017, grâce à des économies importantes sur les dépenses de fonctionnement (- 0,3 M€ par rapport à 2016) et une chute des dépenses d'équipement (- 0,5 M€ par rapport à 2016 et - 0,6 M€ par rapport aux autres années), la commune a su rétablir l'équilibre financier.

**Tableau n° 6 : Évolution de la situation bilancielle**

au 31 décembre en €	2013	2014	2015	2016	2017
Fonds de roulement net global	360 885	-53 583	-25 859	-232 229	203 181
- Besoin en fonds de roulement global	-510 961	-515 817	-523 798	-386 519	-262 929
<b>=Trésorerie nette</b>	<b>871 846</b>	<b>462 234</b>	<b>497 939</b>	<b>154 290</b>	<b>466 109</b>

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

Le fonds de roulement a ainsi été reconstitué en 2017, après avoir été négatif pendant trois années consécutives. Le besoin en fonds de roulement, négatif sur l'ensemble de la période, signifie que les sommes non encore décaissées sont supérieures aux sommes non encore encaissées ; il constitue donc une ressource et a augmenté le niveau de la trésorerie qui atteint près de 0,5 M€ fin 2017.

<sup>19</sup> Pour rappel, le résultat global cumulé tous budgets confondus était de 0,6 M€ fin 2016. Sans prise en compte du budget annexe de l'assainissement qui constitue un service public industriel et commercial, le résultat global des budgets principal et annexes facultatifs apparaissait déficitaire à hauteur de -0,23 M€.

En conclusion, le fonds de roulement, s'il peut financer une partie des investissements futurs, n'apparaît pas suffisant si la commune entendait relancer un cycle nouveau d'investissements annuels. Le maintien de l'autofinancement à un niveau identique à celui de 2017 apparaît indispensable pour l'avenir, en lien avec la capacité d'investissement et d'endettement.

### 3.5 Analyse du budget annexe de l'assainissement

Le service public de l'assainissement est géré en régie directe. La construction du bassin de dépollution constitue l'opération majeure de la période examinée : bien qu'engagée juridiquement et comptablement dès 2012 pour un montant global de 1,8 M€ hors taxes, la réalisation de cette opération a été reportée en raison des difficultés financières de la commune et de multiples changements dans la conception du projet initial. Dès lors, le niveau des investissements réalisés sur la période 2013 à 2016 apparaît particulièrement faible.

**Tableau n° 7 : La formation de la CAF brute**

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Ressources d'exploitation	435 794	289 392	303 863	327 613	361 352	-4,6%
<i>Ressources d'exploitation retraitées (2013)</i>	<i>264 170</i>	<i>289 392</i>	<i>303 863</i>	<i>327 613</i>	<i>361 352</i>	<i>8,1%</i>
- Consommations intermédiaires	59 968	51 230	56 935	60 566	94 404	12,0%
<b>= Valeur ajoutée</b>	<b>375 826</b>	<b>238 161</b>	<b>246 928</b>	<b>267 047</b>	<b>266 947</b>	<b>-8,2%</b>
<b>= Valeur ajoutée retraitée (2013)</b>	<b>204 202</b>	<b>238 161</b>	<b>246 928</b>	<b>267 047</b>	<b>266 947</b>	<b>6,9%</b>
- Charges de personnel	39 997	39 996	40 996	34 139	0	-100,0%
+ Subvention d'exploitation	0	11 302	11 122	4 638	1 951	N.C.
+ Autres produits de gestion	0	0	1	0	0	N.C.
- Autres charges de gestion	0	1 069	0	0	589	N.C.
<b>Excédent brut d'exploitation</b>	<b>335 829</b>	<b>208 399</b>	<b>217 055</b>	<b>237 546</b>	<b>268 310</b>	<b>-5,5%</b>
<b>Excédent brut d'exploitation retraité (2013)</b>	<b>164 205</b>	<b>208 399</b>	<b>217 055</b>	<b>237 546</b>	<b>268 310</b>	<b>13,1%</b>
+/- Résultat financier	-80 877	-77 350	-74 571	-71 672	-68 649	-4,0%
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	-35	0	0	0	0	-100,0%
<b>= CAF brute</b>	<b>254 917</b>	<b>131 049</b>	<b>142 485</b>	<b>165 874</b>	<b>199 661</b>	<b>-5,9%</b>
<b>= CAF brute retraitée (2013)</b>	<b>83 293</b>	<b>131 049</b>	<b>142 485</b>	<b>165 874</b>	<b>199 661</b>	<b>24,4%</b>

Source : logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion, retraité CRC (exercice 2013).

Un retraitement des comptes sur l'exercice 2013 a été nécessaire sous peine de fausser l'analyse financière. En effet, les ressources d'exploitation de cet exercice comprenaient le solde des redevances assainissement de l'année 2011/2012 pour un montant de 171 624 € ; ce solde qui ne concernait pas cet exercice a été neutralisé et permet ainsi de disposer d'une évolution fiable des recettes sur la période examinée.

L'excédent brut d'exploitation (EBE) s'est renforcé régulièrement depuis 2013, notamment en raison des augmentations successives de la redevance assainissement votées par l'assemblée délibérante en vue de compléter le financement des investissements relatifs au bassin de dépollution. L'autofinancement brut suit la tendance de l'EBE et atteint 0,27 M€ fin 2017.

**Tableau n° 8 : Le financement des investissements**

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul sur les années
<b>CAF brute retraitée (2013)</b>	<b>83 293</b>	<b>131 049</b>	<b>142 485</b>	<b>165 874</b>	<b>199 661</b>	722 362
- Annuité en capital de la dette	109 104	96 234	98 174	101 073	107 748	512 332
<b>= CAF nette ou disponible retraitée (2013) (C)</b>	<b>-25 811</b>	<b>34 816</b>	<b>44 311</b>	<b>64 801</b>	<b>91 913</b>	210 030
+ Subventions d'investissement	111 956	0	0	85 453	0	197 409
+ Produits de cession	1 254	0	0	0	40 000	41 254
<b>= Recettes d'inv. hors emprunt (D)</b>	<b>113 210</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>85 453</b>	<b>40 000</b>	238 663
<b>= Financement propre disponible retraité (2013) (C+D)</b>	<b>87 400</b>	<b>34 816</b>	<b>44 311</b>	<b>150 254</b>	<b>131 913</b>	448 693
- Dépenses d'équipement	129 930	49 867	0	54 581	178 583	412 961
<i>dont matériel spécifique d'exploitation (compteurs)</i>	2560	0	0	0	0	2560
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement retraité (2013)</b>	<b>-42 531</b>	<b>-15 051</b>	<b>44 311</b>	<b>95 673</b>	<b>-46 670</b>	35 732
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	0	73 041	0	73 041

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

La période 2013 à 2017 correspond à une période de transition entre deux opérations conséquentes, à savoir la fin de la construction de la nouvelle station d'épuration, pour laquelle la commune a perçu des soldes de subventions et d'avances de l'agence de l'eau d'une part, et le démarrage atone des travaux relatifs au bassin de dépollution (180 000 € sur 2016 et 2017), pour lesquels la commune avait perçu une part des subventions et des avances de l'agence de l'eau dès 2012. En conséquence et dans ce contexte, le financement propre disponible pour les investissements n'appelle pas d'observation particulière.

**Tableau n° 9 : Évolution de la situation bilancielle**

au 31 décembre en €	2013	2014	2015	2016	2017
Fonds de roulement net global	644 175	629 123	673 434	842 148	795 479
- Besoin en fonds de roulement global	13 642	399	-5 567	261 851	284 341
<b>= Trésorerie nette</b>	<b>630 532</b>	<b>628 724</b>	<b>679 001</b>	<b>580 297</b>	<b>511 138</b>
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	1 272,6	1 352,7	1 436,7	1 273,1	1 140,1

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

Le fonds de roulement, en raison d'une période transitoire entre la fin d'un cycle d'investissement et le retard pris dans le démarrage du nouveau cycle, apparaît confortable et est passé de 0,6 M€ fin 2013 à près de 0,8 M€ fin 2017. La trésorerie du budget annexe de l'assainissement a représenté sur toute la période plus de 1 100 jours de charges courantes, ce qui traduit une trésorerie particulièrement excessive.

La chambre observe que la trésorerie du budget annexe assainissement a joué et continue de jouer un rôle important dans la constitution de la trésorerie consolidée de tous les budgets : le compte de rattachement 4516 a effectivement mis à disposition des autres budgets, et notamment du budget principal, une trésorerie comprise entre 0,51 M€ et 0,68 M€ sur

l'ensemble de la période examinée. Or, comme exposé précédemment (supra, § 2.2), ce budget annexe doit être doté de son propre compte au trésor. Cette régularisation est d'autant plus importante que la poursuite et l'accélération des travaux sur le bassin d'orage en 2018 pourraient entraîner des décalages de trésorerie entre les paiements des entreprises et l'encaissement des soldes des subventions et d'avances, lesquels pourraient exposer la commune à des problèmes de trésorerie.

En conclusion, la poursuite de la construction du bassin de dépollution et la nécessaire actualisation de son plan de financement, compte tenu des multiples changements techniques et des surcoûts engendrés, doivent constituer des points de vigilance particuliers pour la commune afin de préserver son équilibre financier.

## 4 L'ENDETTEMENT DE LA COMMUNE

### 4.1 L'encours de la dette

Au 31 décembre 2017, l'encours cumulé de la dette de la commune s'élevait à 4,5 M€ dont 2 M€ au titre du budget annexe de l'assainissement, 1,7 M€ au titre du budget principal et 0,8 M€ au titre des trois budgets annexes facultatifs. Cet encours de dette est composé de trente-quatre contrats à taux fixes, classés 1A score Gissler, répartis sur sept prêteurs.

Entre 2013 et 2017, l'endettement consolidé de la commune a diminué de 16 % (- 0,9 M€), la part la plus importante de cette baisse provenant des budgets principal (- 0,3 M€) et annexe de l'assainissement (- 0,3 M€). La commune a contracté 0,7 M€ d'emprunts nouveaux sur la période sous revue.

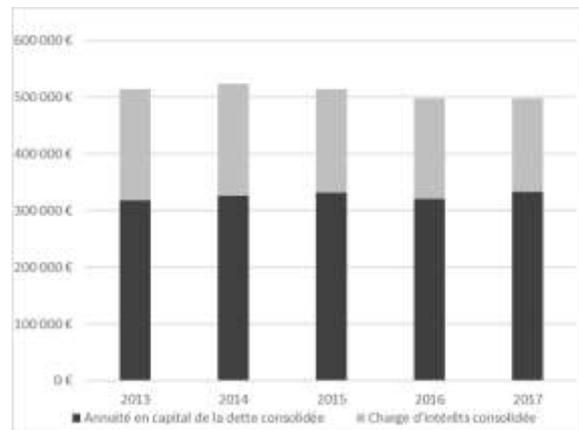
Sur la période 2013 à 2017, les principales données relatives à la dette des budgets principal et annexes se présentent comme suit :

**Tableau n° 10 : Endettement consolidé sur la période 2013 à 2017**

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013/2017
<b>Encours de dette consolidée au 31 décembre</b>	<b>5 410 105</b>	<b>5 083 760</b>	<b>5 103 258</b>	<b>4 856 003</b>	<b>4 523 423</b>	<b>-16,4%</b>
dont encours de dette - BA assainissement	2 375 541	2 279 307	2 181 133	2 153 102	2 045 354	-13,9%
dont encours de dette - budget principal	2 072 156	1 902 339	2 075 355	1 901 060	1 722 684	-16,9%
dont encours de dette - BA logements	581 612	564 440	545 957	526 274	506 736	-12,9%
dont encours de dette - BA restauration	176 718	163 190	154 921	146 230	137 096	-22,4%
dont encours de dette - BA camping	177 058	161 758	145 892	129 337	111 552	-37,0%
dont encours de dette - BA transport	27 020	12 726	0			N.C.
<b>Nouveaux emprunts</b>	<b>300 000</b>	<b>0</b>	<b>350 000</b>	<b>73 041</b>	<b>0</b>	<b>N.C.</b>

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

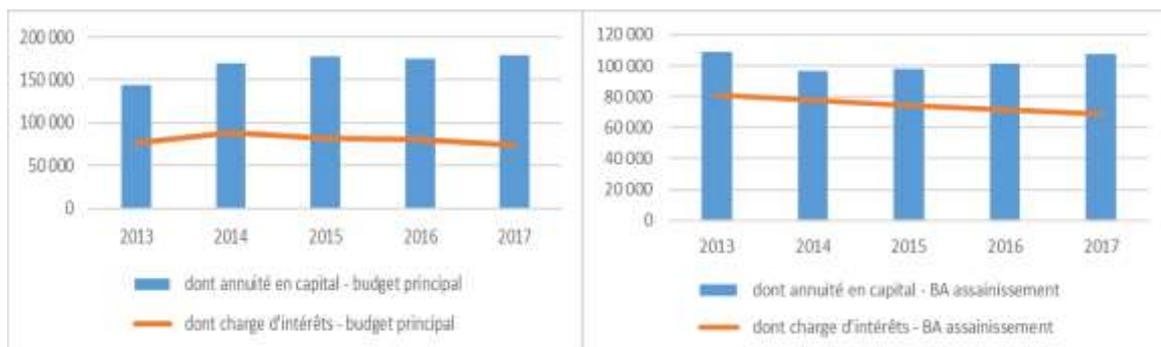
**Graphique n° 10 : Annuité totale de la dette consolidée sur la période 2013 à 2017**



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

Dans sa composante charges d'intérêts, l'annuité de la dette pèse plus fortement sur le budget annexe de l'assainissement, représentant 39 % de l'annuité totale en 2017 contre 29 % pour le budget principal. Ce constat doit d'autant plus être souligné que, d'une part, sur les onze contrats relatifs à ce budget annexe, six ont été accordés par l'agence de l'eau sans aucune charge d'intérêts et que, d'autre part, l'annuité en capital de ce budget sera plus lourde dès 2018, du fait d'une première échéance de remboursement d'un montant de 48 457,40 € corrélée à un prêt de l'agence de l'eau octroyé en 2012<sup>20</sup>.

**Photo n° 1 : Évolution de l'annuité de la dette des budgets principal et annexe de l'assainissement**

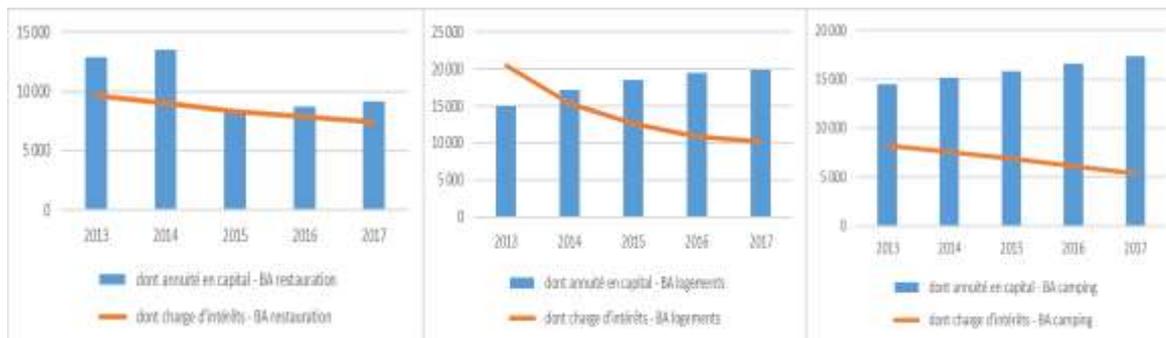


Source : logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion.

<sup>20</sup> En 2012, la commune a bénéficié de l'octroi d'un prêt de 484 573 € de l'agence de l'eau pour la construction du bassin de dépollution. 50 % ont été versés en 2012, soit 242 287 €, remboursable sur 10 ans sans intérêts ; la première annuité en capital d'un montant de 48 457,40 € sera exigible en décembre 2018.

Concernant les autres budgets annexes facultatifs, les charges d'intérêts ont représenté, en 2017, 45 % de l'annuité totale pour le budget annexe de la restauration, 34 % pour celui des logements et 24 % pour celui du camping.

**Photo n° 2 : Évolution de l'annuité de la dette des budgets annexes facultatifs**



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

La capacité de désendettement des budgets consolidés de la commune, mesurée à partir de la capacité d'autofinancement brute, permet de calculer le nombre d'années nécessaires pour rembourser l'encours de la dette en y consacrant l'intégralité de son épargne brute. Celle-ci a révélé un endettement élevé de la commune entre 2013 à 2016, compris entre 9,8 (au 31 décembre 2016) et 11,7 années (au 31 décembre 2014).

Au 31 décembre 2017, ce ratio s'est amélioré et a représenté 5,7 années. Deux éléments expliquent cette évolution favorable : l'absence de nouveaux emprunts et surtout, une épargne brute considérablement renforcée par rapport aux années précédentes, de près de 0,3 M€ supplémentaires.

La chambre observe que le maintien d'une épargne brute de l'ordre de 0,6 M€ constitue désormais un enjeu sensible pour la commune de Pont-sur-Yonne en vue de conserver une capacité de désendettement satisfaisante.

## 4.2 La gestion de la dette

La commune a indiqué qu'au cours de la période sous revue, aucune étude sur la dette n'avait été réalisée en interne ou confiée à un cabinet extérieur. La commune ne dispose pas de document de référence qui définisse ses objectifs en ce domaine, pas plus que de tableaux de bord ou outils de gestion.

Au cours du contrôle, il a été précisé qu'un processus de renégociation de la dette avait été initié en 2014, mais non conduit à terme. Fin 2017, un dialogue avec les organismes prêteurs a été engagé.

## 4.2.1 Une première phase de renégociation menée fin 2017 et en 2018

### 4.2.1.1 Présentation

Le processus de renégociation de la dette engagé fin 2017 a conduit à l'adoption de huit délibérations lors du conseil municipal du 21 mars 2018, quatre d'entre elles portant sur le refinancement d'emprunts et quatre autres sur de nouveaux emprunts.

Cinq emprunts ont ainsi été refinancés pour un montant global de près de 0,7 M€, soit 13 % de l'encours de la dette globale au 31 décembre 2017.

**Tableau n° 11 : Coût global des emprunts refinancés en 2018**

en €	montant initial (a)	capital restant dû (b)	indemnité de remboursement anticipé (c)	autres indemnités (d)	Coût total (b+c+d)
contrat n° 2000000000225580	100 000	65 759	14 074	690	80 523
contrat n° 8711827	150 000	106 205	13 795		120 000
contrat n°9324366	300 000	250 057	45 443		295 500
contrat n°1513557	200 000	54 591	1 524	129	56 244
contrat n°93239770100	300 000	101 393	8 836	818	111 047
<b>Total</b>	<b>1 050 000</b>	<b>578 005</b>	<b>83 672</b>	<b>1 637</b>	<b>663 314</b>

Source : CRC, à partir des données produites par la commune

Plus précisément, les refinancements des cinq contrats ont présenté les caractéristiques suivantes :

- budget principal : le contrat n° 2000000000225580 de 100 000 € souscrit le 29 septembre 2009 auprès du Crédit Mutuel présentait un capital restant dû de 65 758,64 € avec un taux fixe de 4,20 %. Il a été réaménagé à taux fixe de 1,54 % avec intégration d'une indemnité de 14 073,78 € au capital et un allongement de la durée de 11 années ;
- budget principal : les contrats n° 8711827 de 150 000 € et n° 9324366 de 300 000 € souscrits auprès de la Caisse d'Épargne les 17 septembre 2010 et 25 novembre 2013 présentaient respectivement un capital restant dû de 106 205,30 € avec un taux fixe de 3,18 % et 250 056,91 € avec un taux fixe de 3,93 %. Ils ont été réaménagés à taux fixe de 1,75 % avec intégration d'indemnités de 13 794,70 € et 45 443,09 € au capital et un allongement de la durée de 4,5 années ;
- budget annexe de l'assainissement : le contrat n° 1513557 de 200 000 € souscrit le 17 septembre 2010 auprès du Crédit Agricole présentait un capital restant dû de 54 591,28 € avec un taux fixe de 2,41 %. Il a été réaménagé à taux fixe de 1,54 % avec intégration d'une indemnité de 1 523,96 € au capital et un allongement de la durée de 17 années ;

- budget annexe du camping : le contrat n° 93239770100 de 300 000 € souscrit le 28 mars 2003 auprès du Crédit Agricole présentait un capital restant dû de 101 392,99 € avec un taux fixe de 4,45 %. Il a été réaménagé à taux fixe de 1,54 % avec intégration d'une indemnité de 8 835,98 € au capital et un allongement de la durée de 14,5 années.

Lors du contrôle, la commune a indiqué que l'objectif poursuivi consistait à ré-étaler la dette dans le temps en diminuant le montant des échéances afin de dégager des marges de manœuvre budgétaires.

De manière concomitante à cette opération de refinancement, la commune a fait le choix de réemprunter à hauteur de 1,2 M€ (quatre délibérations en date du 21 mars 2018, dont deux sur le budget principal pour des montants de 0,35 M€, et deux sur le budget annexe de l'assainissement pour des montants de 0,25 M€). Les quatre nouveaux contrats d'emprunts, bien que signés par le maire le 30 mars 2018, n'ont pas été mobilisés à la date du 31 décembre 2018.

La chambre observe que les futures annuités (50 168,72 €) des nouveaux emprunts seront principalement compensées par les gains réalisés lors de l'opération de refinancement (pour rappel, 42 242,94 €). Au final, l'annuité des cinq prêts initiaux qui était de 88 044,73 € est passée à 42 242,94 € après refinancement, et en ajoutant l'amortissement futur des quatre nouveaux emprunts, elle atteindrait 92 411,66 €.

#### 4.2.1.2 Analyse

Ce processus de refinancement suivi de l'appel à de nouveaux emprunts appelle plusieurs observations de la chambre.

- Sur l'opération de refinancement :

La chambre observe que si des gains annuels apparaissent sur les cinq contrats d'emprunts refinancés (- 45 801,79 €), il convient également d'apprécier cette opération sur la durée totale. Or, la comparaison entre le coût total de la durée résiduelle des cinq prêts initiaux (soit 735 923,38 €) et le coût total résultant des prêts refinancés incluant les frais de commission (soit 792 219,68 €) fait ressortir un coût supplémentaire de 56 296,30 € pour la collectivité, lequel tient compte du décalage dans le temps entre les dates de négociation et de réalisation effective des opérations.

Par ailleurs, la chambre constate que cette opération de refinancement a conduit à un rallongement de la durée résiduelle de la dette : pour 0,4 M€ d'encours, la durée a été augmentée de 4,5 années et pour près de 0,3 M€ d'encours, le rallongement atteint 11 et 14,5 années (respectivement, budgets principal et annexe du camping) voire jusqu'à 17 années pour le budget annexe de l'assainissement. Or, en concentrant cette opération de refinancement uniquement sur la réduction des frais financiers, la commune n'a pas mené, en parallèle, une réflexion plus large intégrant le profil d'amortissement à venir de la dette.

En outre, la chambre rappelle une règle de bonne gestion selon laquelle la durée de remboursement d'un emprunt doit être corrélée à la durée de vie, donc d'amortissement, de l'investissement financé ; en effet, lorsque l'investissement arrive à un état d'usage nécessitant son renouvellement ou de grosses réparations, il est préférable que le prêt contracté pour son acquisition soit entièrement remboursé.

Ainsi, cette opération de refinancement apparaît avoir eu essentiellement pour but de dégager des marges de manœuvre pour réemprunter aussitôt et à nouveau sur des durées particulièrement longues. Elle complexifie également la lecture de la politique de financement des investissements de la commune, en ne corrélant plus aisément la durée de vie des investissements et l'amortissement des emprunts contractés.

- Sur la souscription de nouveaux emprunts :

La chambre relève que leur signature par le maire pour un montant global de 1,2 M€ apparaît en grande partie prématurée et inadaptée aux investissements censés être financés. En effet, préalablement à toute gestion de la dette, une connaissance globale des projets d'investissements pluriannuels s'impose ainsi qu'une analyse de la structure du financement desdits investissements.

En l'espèce, non seulement la collectivité ne dispose pas d'une programmation pluriannuelle de ses investissements, mais ses représentants n'ont pas été en mesure de justifier la totalité des prévisions de dépenses d'équipement votées au budget principal de l'exercice 2018. En effet, la commune a inscrit en dépenses d'équipement un montant de 1 091 304,47 €. Si cette enveloppe prévisionnelle a été justifiée à hauteur de 0,7 M€<sup>21</sup>, le reste, soit près de 0,4 M€, n'a pu l'être.

En outre, alors que 0,3 M€ étaient prévus au budget 2018 au titre des travaux de voirie, le marché à bons de commande a été attribué pour un montant maximum annuel de 0,15 M€.

Dès lors, l'affichage budgétaire injustifié atteint 0,55 M€ et cette surestimation apparaît comme ayant permis à la commune de présenter une section d'investissement du budget primitif 2018 équilibrée en dépenses et recettes plutôt qu'en excédent.

Par ailleurs, 0,2 M€ sur les 0,7 M€ de recettes d'emprunt étaient destinés à financer les travaux de restauration de l'église (tel qu'indiqué dans le rapport sur les orientations budgétaires). Or, il ressort de la délibération n° 2018-49 du 13 juin 2018 que « Les démarches entreprises viennent d'aboutir et vont permettre de solliciter des subventions à hauteur de 90 % du montant des travaux correspondant à la tranche susvisée désormais identifiée comme étant la tranche conditionnelle 2 phase 1 sur la base de 240 000 € HT. De facto, le reste à charge pour la collectivité serait donc de 24 000 € HT ». En conséquence, cet emprunt ne se justifie plus.

Dans tous les cas, compte tenu du niveau des investissements réalisés sur les cinq derniers exercices, de l'ordre de 0,7 M€ en moyenne, hormis 2017 qui constitue une année de pause des investissements, il était peu réaliste de prévoir plus de 1 M€ de dépenses d'investissement sur une seule année, tant sur le plan technique que financier, en l'absence notamment de programmation d'opérations d'investissement conséquentes. Pour rappel, au 31 décembre 2018, seulement 0,27 M€ de dépenses d'équipement avaient été réalisées.

---

<sup>21</sup> 0,3 M€ voirie, 0,1 M€ bâtiments, 0,1 M€ programme « adapt » et 0,2 M€ église.

Au demeurant, ce décalage entre la signature des contrats d'emprunts et les besoins réels de la commune s'est confirmé au cours du contrôle : au 31 décembre 2018, soit neuf mois après la signature des contrats par le maire, aucun emprunt n'avait été mobilisé. Même si une attestation de l'organisme prêteur datée du 19 décembre 2018 a confirmé que les droits de tirage pouvaient intervenir jusqu'au 12 mars 2019, la chambre estime que, compte tenu du niveau particulièrement faible de réalisation des investissements et de l'absence de programmation d'opérations d'équipement conséquentes, des recettes d'emprunt à hauteur de 1,2 M€ à mobiliser dans les trois mois à venir ne se justifient pas.

#### 4.2.1.3 Conclusion

La chambre estime que la politique récemment mise en œuvre en matière de gestion de la dette n'apparaît pas satisfaisante.

Elle rappelle à la commune que l'emprunt constitue une ressource externe qui permet de compléter ses ressources propres, notamment l'autofinancement, tout en adaptant au mieux le financement des équipements à leur mode d'amortissement. Elle invite la commune à déterminer le montant de ses emprunts en fonction de ses besoins d'investissement réels et après avoir analysé l'ensemble de ses ressources.

Désormais, sauf à maintenir pour l'avenir une capacité d'autofinancement identique à celle de 2017, ces opérations de refinancement et d'endettement nouveau pourraient peser durablement sur la capacité d'endettement, et partant, la capacité d'investissement, de la commune de Pont-sur-Yonne.

#### 4.2.2 Une seconde phase de renégociation de la dette à l'étude

La commune a indiqué qu'une seconde phase de renégociation était actuellement menée. L'objectif de cette seconde phase consisterait à réduire le montant des frais financiers, mais contrairement à la première phase, aucun nouvel emprunt ne serait contracté.

La chambre invite l'exécutif local à mener une réflexion plus large sur le profil d'amortissement à venir de la dette et, de manière générale, à apporter des informations suffisantes à l'assemblée délibérante sur la stratégie financière globale de la commune, notamment la programmation des investissements afin d'utiliser au mieux, voire de conserver, les marges de manœuvre existantes.

## 5 LES PERSPECTIVES FINANCIERES

L'analyse financière prospective vise à définir les marges de manœuvre de la commune pour mettre en œuvre un programme d'investissement soutenable.

À Pont-sur-Yonne, l'absence de programme pluriannuel d'investissement, même modeste, ne permet pas d'établir une telle analyse prospective des finances communales pour les quatre prochaines années, ni a fortiori d'opérer les arbitrages nécessaires entre les dépenses d'investissement dites « non obligatoires » et celles dites « incompressibles ». En outre, la faiblesse du taux de réalisation des dépenses et recettes d'investissement traduit la difficulté de la commune à concrétiser ses projets d'équipement.

La chambre relève que si l'année 2017, année de pause en matière d'investissement, a permis de restaurer les résultats financiers de la collectivité, la plus grande vigilance s'impose à l'avenir qui nécessite une programmation des investissements en adéquation avec le niveau de l'autofinancement et des autres ressources propres. Le financement complémentaire constitué par le recours à l'emprunt devra systématiquement être étudié au regard des investissements projetés mais aussi au regard du niveau et de la structure de leur financement.

Sous les réserves liées à l'absence de plan pluriannuel des investissements, une analyse financière prospective a été conduite selon la même méthodologie que l'analyse financière rétrospective : le budget principal et les budgets annexes facultatifs d'une part, le budget annexe de l'assainissement d'autre part.

## **5.1 Prospective financière des budgets principal et annexes facultatifs**

En section de fonctionnement, compte tenu des observations précédentes, l'objectif est d'atteindre un excédent brut de fonctionnement quasiment équivalent à celui de 2017, soit 0,6 M€ : la commune doit donc maintenir les efforts réalisés en 2017 sur les dépenses de personnel et les charges à caractère général, sa marge de manœuvre étant réduite sur les produits fiscaux en raison d'une pression fiscale plus élevée que dans les autres communes de même strate démographique et des incertitudes liées à la suppression de la taxe d'habitation.

Compte tenu des refinancements et des emprunts nouveaux signés en 2018, ces derniers devant être mobilisés, selon les éléments produits au cours du contrôle, en 2019, l'autofinancement brut devrait se situer autour de 0,5 M€.

L'autofinancement disponible (après remboursement de la dette en capital) passerait ainsi de 0,3 M€ en 2018 à 0,35 M€ fin 2021, augmentant légèrement en raison de la fin d'amortissement de six contrats d'emprunt en 2019 et 2020.

Dès lors, en maintenant une épargne brute à 0,5 M€, la capacité de désendettement passerait de 4,1 années fin 2017 à 4,7 fin 2018, compte tenu des refinancements opérés en 2018.

En conséquence, la chambre attire l'attention de la commune sur l'indispensable maintien d'une épargne brute d'au moins 0,5 M€, sous peine d'altérer durablement sa capacité de désendettement. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a précisé qu'il entendait maintenir ce niveau minimum d'épargne brute.

En section d'investissement, le scénario a été bâti, en l'absence de programme pluriannuel des investissements, sur une enveloppe annuelle de dépenses d'équipement de l'ordre de 0,7 M€, soit, sur la période 2018 à 2021, 2,8 M€ d'investissements potentiels. Ce scénario est en adéquation avec le montant des nouveaux emprunts signés en 2018 et le maintien des autres ressources d'investissement, hors produits de cession. Dans cette hypothèse, le fonds de roulement serait abondé d'environ 0,2 M€ et atteindrait, fin 2021, près de 0,4 M€.

En conclusion, la chambre considère que les efforts de rationalisation entrepris par la commune en 2017 doivent être poursuivis. L'encours de la dette ainsi que sa durée d'extinction au regard du rallongement de la durée résiduelle des emprunts refinancés et de la durée de trente ans des nouveaux emprunts ne plaident pas pour un endettement supplémentaire. À l'horizon des quatre prochaines années, l'enjeu va consister à réaliser effectivement les investissements pour lesquels la commune s'est endettée contractuellement, sous peine de disposer d'un fonds de roulement pléthorique, reposant pour l'essentiel sur la mobilisation d'emprunts prématurés générant des frais financiers inutiles. L'adoption d'un plan pluriannuel d'investissement et son pilotage réel demeurent indispensables en vue de parvenir à un taux de réalisation des investissements satisfaisant.

## **5.2 Prospective financière du budget annexe de l'assainissement**

En l'absence de programmation pluriannuelle des investissements, la construction du bassin de dépollution constitue l'opération majeure que la commune devra mener à terme en 2019.

### **5.2.1 Un projet voté en 2012**

Les marchés de travaux initiaux ont été signés le 20 février 2012 pour un montant global de 1,74 M€ H.T (soit 1,35 M€ pour le lot 1 et 0,39 M€ pour le lot 2), dont 1,58 M€ figurent en restes à réaliser au compte administratif 2017.

La commune a bénéficié de subventions de ses partenaires institutionnels pour un montant global de 0,66 M€ (soit 0,39 M€ de l'agence de l'eau, 0,07 M€ du département et 0,2 M€ de l'État), dont 0,62 M€ figurent en restes à réaliser.

En outre, elle a bénéficié d'avances de l'agence de l'eau pour un montant global de 0,7 M€, dont 0,34 M€ figurent en restes à réaliser.

Enfin, la commune a mobilisé un emprunt de 0,56 M€ en 2012.

Au final, la commune a équilibré le financement de cette opération, à savoir 1,9 M€ de recettes pour des dépenses de travaux de 1,7 M€ et des dépenses d'études et maîtrise d'œuvre de 0,2 M€. Il est à relever qu'en raison des décalages entre la réalisation des travaux et la perception des subventions et avances, le fonds de roulement a atteint près de 0,8 M€ fin 2017.

### **5.2.2 Les incidences financières des modifications du projet initial**

La construction du bassin de dépollution d'un volume de 1000 m<sup>3</sup> enterré sur la place du Fort prévoyait l'implantation du local technique accolé à un mur appartenant à un particulier ; ce projet a été modifié à plusieurs reprises :

- à la suite du recours contre le permis de construire, le local technique a été déplacé pour être implanté sous le vieux pont, classé au titre des monuments historiques.
- en 2014, l'emplacement du local technique sous le vieux pont a été remis en cause. Ce premier surcoût est d'environ 0,16 M€ H.T.
- courant 2016/2017, une nouvelle technique de forage a été nécessaire à la suite de diagnostics complémentaires<sup>22</sup> générant un second surcoût estimé à 0,4 M€.
- enfin, d'autres plus-values sont apparues pour un montant global de 0,14 M€ : surélévation du cantonnement en cas de crue, travaux supplémentaires de traitement et d'analyse des eaux d'exhaure et de repli d'urgence.

Au final, ces travaux supplémentaires représenteraient un surcoût de 0,7 M€ par rapport au marché initial. Le projet d'avenant n° 1 transmis le 19 avril 2018 par le maître d'œuvre à la collectivité fait clairement ressortir une augmentation de 54 % du montant initial du lot n°1 (hors option), qui passerait de 1,32 M€ H.T. à 2 M€ H.T. Cet avenant n°1 a été présenté à la commission d'appel d'offres, laquelle a émis un avis favorable le 11 septembre 2018, et l'assemblée délibérante a autorisé le maire à le signer par délibération du 12 septembre suivant.

La chambre formule deux observations relatives à la gestion de cette opération :

- alors que des modifications substantielles étaient connues depuis avril 2018, l'exécutif local n'a réuni la commission d'appel d'offres pour examiner ce projet d'avenant que cinq mois plus tard. Pourtant deux délibérations étaient présentées dès mars 2018 pour l'autoriser à signer deux emprunts de 0,25 M€ chacun, au motif laconique suivant : « cette démarche est rendue nécessaire afin de finaliser le plan de financement du bassin de dépollution et de conduire à sa réalisation en tout ou partie sur l'exercice budgétaire 2018 » ;
- dans la mesure où les travaux avaient démarré avant la notification de l'avenant (notamment le déplacement du local technique), la commune n'a pas respecté la règle du droit de la commande publique selon laquelle un marché public doit être notifié à l'entreprise retenue avant tout commencement d'exécution. La méconnaissance de cette règle constitue un manquement aux règles de la commande publique et prive, de ce fait, l'entreprise du droit au paiement des prestations réalisées de façon anticipée.

Sous ces réserves, sur la base de cette estimation du surcoût financier du lot n°1 et de la mobilisation des nouveaux emprunts pour 0,5 M€, la chambre a procédé à une analyse des impacts financiers sur les budgets annexes de l'assainissement des exercices 2018 à 2020.

L'autofinancement disponible, après remboursement de l'annuité de la dette en capital, diminuerait dès 2018 et représenterait 40 000 € par la suite. Compte tenu des subventions restant à percevoir et des avances, le fonds de roulement qui atteignait 0,8 M€ fin 2017, devrait être intégralement mobilisé. En effet, par prudence cette prospective ne prend pas en compte des nouvelles demandes de subventions présentées par la commune qui n'ont pas fait l'objet de notifications des partenaires institutionnels à la clôture du contrôle<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Travaux d'excavation de la paroi moulée en hydrofraise au lieu de benne preneuse suite au rapport d'expertise du référé préventif qui proscrit les vibrations vis-à-vis de la stabilité de l'église.

<sup>23</sup> Demandes de subventions à l'État, au titre de la DETR 2017 (0,2 M€) et 2018 (0,16 M€) ainsi que demandes de subvention à l'agence de l'eau (0,1 M€).

En revanche et à compter de 2025, une nouvelle annuité de près de 50 000 €<sup>24</sup> devrait altérer durablement le niveau de l'autofinancement, ce qui plaiderait pour une renégociation avec l'agence de l'eau de cette avance remboursable.

Enfin, il est à noter que des décalages de trésorerie entre les paiements des entreprises et l'encaissement des soldes des subventions et avances nécessiteront probablement la souscription d'une ligne de trésorerie.

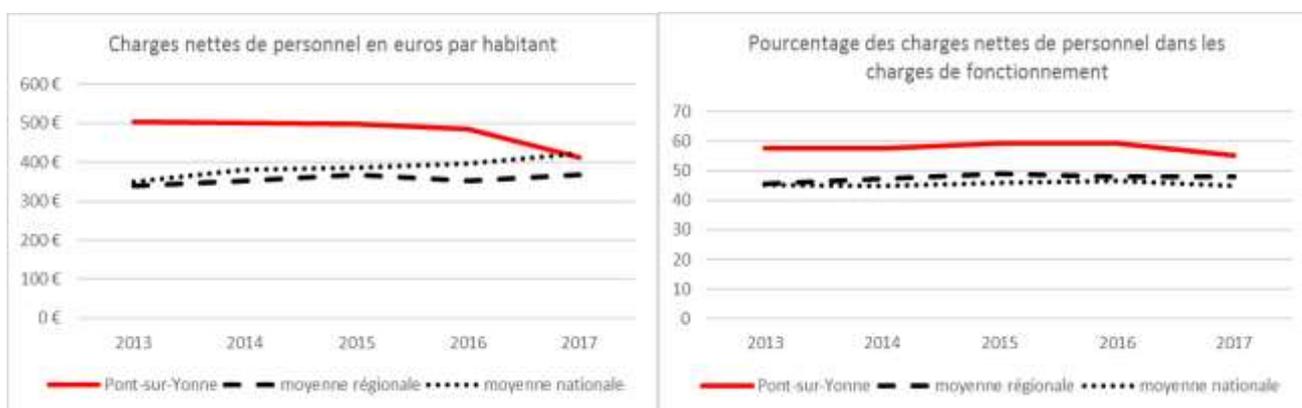
## 6 LES RESSOURCES HUMAINES

### 6.1 Évolutions globales

Historiquement, la commune de Pont-sur-Yonne a développé une politique d'emplois qui pèse lourdement dans son budget. Jusqu'en 2016, les dépenses de personnel ont représenté 1,6 M€ ; en 2017, elles ont été ramenées à 1,4 M€.

#### 6.1.1 Une masse salariale élevée

##### Évolution des charges de personnel entre 2013 et 2017



Source : fiches AEF de la DGFIP

<sup>24</sup> Nouvelle annuité reliée au versement de la seconde partie de l'avance de l'agence de l'eau pour un montant de 242 287 €, sur la base de la convention d'aide financière n°1033068 de 2012.

Sur l'ensemble de la période, les charges de personnel ont été élevées et sont demeurées supérieures aux moyennes régionale et nationale<sup>25</sup> ; même si en 2017, les charges de personnel de la commune par habitant ont été identiques à la moyenne nationale, elles sont restées supérieures à la moyenne régionale.

En outre, il peut être observé que malgré la baisse de ses charges de personnel amorcées en 2017, la commune de Pont-sur-Yonne n'est pas parvenue à diminuer de manière suffisante leur part dans les charges de fonctionnement, au regard des moyennes régionale et nationale.

La commune de Pont-sur-Yonne, qui supporte certes quelques charges de centralité, doit donc maintenir, voire accentuer, les efforts de réduction de ses charges de personnel amorcées en 2017 de manière à ne plus rigidifier la structure de ses charges de fonctionnement et maintenir une capacité d'autofinancement suffisante.

L'ordonnateur a indiqué, dans sa réponse aux observations provisoires, qu'il partageait cette observation et a précisé les mesures qui seront mises en œuvre pour atteindre l'objectif de réduction des charges de personnel : recrutements conditionnés par des départs en retraite ou mutations, maîtrise des heures supplémentaires rémunérées et absence de recrutement pour besoin saisonnier.

## 6.1.2 Des effectifs nombreux

Les effectifs permanents de la commune de Pont-sur-Yonne au 31 décembre de chaque exercice sont présentés en nombre d'agents car tous les emplois sont effectivement à temps complet.

**Tableau n° 12 : Répartition des effectifs permanents au 31 décembre**

Effectif permanent Catégorie	2013				2014				2015				2016				2017			
	A	B	C	Total																
Titulaires et stagiaires	1	2	40	43	0	2	36	38	0	2	37	39	0	2	35	37	1	1	34	36
Non titulaires	0	0	0	0	1	0	1	2	1	0	0	1	1	0	2	3	0	0	1	1
<b>Total nb agents</b>	1	2	40	43	1	2	37	40	1	2	37	40	1	2	37	40	1	1	35	37

Source : données de la commune

Entre 2013 et 2017, les effectifs permanents sont passés de 43 agents à 37 agents, notamment à la suite de départs en retraite. La répartition par filière traduit des effectifs particulièrement nombreux dans la filière technique, soit 29 agents en 2013, puis 24 en 2017. De fait, la diminution des effectifs constatée sur la période provient, pour l'essentiel, d'agents affectés dans cette filière (5 agents sur les 6 concernés). En outre, le taux d'encadrement a diminué sur la période : situé entre 7 et 7,5 % entre 2013 et 2016, il représente 5,4 % en 2017 du fait du départ à la retraite fin 2016 d'un agent de catégorie B de la filière technique.

<sup>25</sup> Les comparaisons ont été effectuées sur la base des fiches d'analyse des équilibres fondamentaux éditées par le réseau de la DGFIP. Elles concernent les seuls budgets principaux des communes appartenant à la strate démographique de 2 000 à 3 499 habitants.

**Tableau n° 13 : Répartition des agents par filière**

en nb d'agents	2013	2014	2015	2016	2017
filière administrative	6	6	6	7	6
filière technique	29	27	27	26	24
filière médico-sociale	4	4	4	4	4
filière sportive	1	1	1	1	1
filière animation	1	1	1	1	1
filière police	2	1	1	1	1
Total nb agents	43	40	40	40	37

Source : données de la commune

S'agissant de la réforme des rythmes scolaires, sa mise en œuvre par la commune s'est traduite par le recours à des associations conventionnées (jusqu'en 2016), la mobilisation d'agents en poste (cinq agents) et, à compter de 2016, le recrutement de neuf animateurs. Le coût net pour la collectivité a représenté 14 160 €. La commune a mis fin à ce dispositif depuis la rentrée scolaire de septembre 2017.

### **6.1.3 Les annexes relatives à l'état du personnel et les outils de pilotage**

Les informations retracées dans les annexes relatives au personnel des comptes administratifs sont en partie erronées : l'emploi fonctionnel de directeur général des services n'est pas renseigné, l'évolution des emplois budgétaires n'est pas cohérente au regard des emplois créés et des emplois supprimés, les suppressions d'emplois n'ont d'ailleurs pas fait l'objet de délibérations. De même, les effectifs pourvus tels qu'ils ressortent en équivalent temps plein travaillé ne sont pas cohérents pour les exercices 2014 et 2015, au regard des données produites par la commune au cours du contrôle de la chambre.

Bien que la gestion des ressources humaines représente un enjeu sensible pour la commune, celle-ci n'a pas mis en place les outils de pilotage en cette matière. Ainsi, aucun suivi mensuel de la masse salariale n'est systématiquement réalisé et aucun tableau de bord de gestion n'a été réalisé alors qu'ils permettraient à la commune de définir ses objectifs annuels et disposer d'une prospective relative à la masse salariale, notamment en ce qui concerne les agents de la filière technique.

En conséquence, la chambre invite la commune à se doter de tels outils de gestion et à veiller à présenter des annexes au compte administratif fiables.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à mettre en place, dès 2019, une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ainsi qu'un plan pluriannuel de fonctionnement visant à mieux maîtriser la masse salariale.

## 6.2 Le temps de travail

Le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État, rendu applicable dans la fonction publique territoriale par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001, fixe à 35 heures par semaine la durée du travail effectif, soit une durée annuelle de 1 607 heures. Les congés annuels, appréciés en nombre de jours effectivement ouvrés, sont fixés à 25 selon les textes en vigueur<sup>26</sup>.

### 6.2.1 Un temps de travail non défini par l'assemblée délibérante

La définition, la durée et l'aménagement du temps de travail des agents territoriaux sont fixés par l'organe délibérant de la commune.

En réponse au questionnaire de la chambre invitant la collectivité à produire la ou les délibérations de l'assemblée relatives à la mise en œuvre du temps de travail des agents communaux, une seule délibération en date du 14 décembre 2001 portant « passage aux 35 heures » a été fournie.

Si dans son dispositif, cette délibération mentionnait « la réduction de la durée hebdomadaire de travail des agents de la commune de Pont-sur-Yonne à 35 heures en moyenne par semaine selon les modalités figurant dans le document ci-annexé », elle précisait que ces modalités « seront mises en place pour une durée de 6 mois compte tenu des récentes décisions de la communauté de communes Yonne Nord ». Le document annexé intitulé « accord cadre relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail » précisait notamment que « les propositions de passage aux 35 heures acceptées par le personnel le soient pour une durée expérimentale de six mois revues pour d'éventuelles réadaptations en juillet 2002 ». Ce document faisait enfin ressortir « plusieurs variantes », telles que :

- « aménagement de la semaine de travail à 35 heures ou aménagement sur la quinzaine de 70 heures pour les services administratifs, restauration et entretien ;
- temps de travail de la semaine de 37h30, soit 17 jours d'ARTT pour le service atelier ;
- temps de travail de 39 heures par semaine, soit 23 jours d'ARTT pour les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) ».

Or et à ce jour, aucune délibération postérieure à celle du 14 décembre 2001 n'a été adoptée pour valider ou amender le dispositif expérimental fixé pour une durée de six mois. La commune a simplement indiqué avoir retrouvé un compte-rendu manuscrit de la réunion du personnel en date du 12 janvier 2002 abordant brièvement le sujet.

---

<sup>26</sup> Décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 : ce congé est d'une durée égale à cinq fois les obligations hebdomadaires de service pour une année de service accompli du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre.

Dès lors, il ne peut être considéré que le temps de travail effectué par les agents de la commune soit régulier, puisqu'il revient à la seule assemblée délibérante de formaliser toutes les règles relatives au temps de travail. Au surplus, il est à préciser qu'aucune référence aux jours de congés, ni au temps de travail annuels ni d'éventuels droits acquis antérieurement ne figurait dans cette délibération. Enfin, la journée de solidarité n'a, de fait, jamais été mise en œuvre par une quelconque délibération.

En l'absence de délibération, la commune a indiqué que le temps de travail effectif est de 35 heures par semaine pour tous les agents. Il a cependant été précisé que la répartition du temps de travail était différente selon les agents ; ainsi et en 2018 :

- six agents effectuent 39 heures par semaine, dont deux affectés dans les services administratifs, un dans les services techniques et trois dans les écoles maternelles ;
- quinze agents effectuent 37h30 par semaine, dont douze affectés dans les services techniques et trois dans les services administratifs ;
- seize agents effectuent 35 heures par semaine, dont neuf affectés dans les services techniques, trois à la restauration, un dans les écoles maternelles, un au pôle vie locale, un agent de police et enfin, le directeur général des services.

Au final, il peut être observé que la répartition actuelle du temps de travail est très éloignée du dispositif expérimental de 2001 et que les différences de temps de travail entre les agents ne se justifient pas par des contraintes d'organisation des services.

En conséquence, la chambre invite la commune à analyser les éventuels régimes spécifiques par services et à définir le temps de travail des agents en cohérence avec le diagnostic qu'elle aura établi.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué qu'une réflexion avait été engagée sur ce point et a précisé que la consultation du comité technique interviendra au plus tard au cours du premier semestre 2019, la délibération définissant le temps de travail devant être présentée à l'assemblée par la suite.

## **6.2.2 Le temps de travail effectivement réalisé au sein de la commune**

Pour calculer le temps de travail effectivement réalisé par les agents communaux, il convient de l'apprécier sur la durée annuelle en décomptant notamment le nombre de jours de congés.

La chambre déplore que ces données n'aient pu lui être fournies que pour les années 2017 et 2018. En effet, la gestion des congés n'a été informatisée qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 et pour les années précédentes, les fiches de synthèse papier tenues pour chacun des agents n'ont pu être retrouvées.

Il ressort de la consultation du logiciel et des contrôles manuels effectués par l'agent chargé de ce suivi que tous les agents disposent de 27 jours de congés annuels, pour ceux d'entre eux qui bénéficient de jours de repos compensateurs octroyés dans le cadre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail (ARTT). Pour tous les autres, le droit à congés annuels est de 26 jours, la collectivité déduisant la journée de solidarité.

En revanche et s'agissant des jours de repos compensateurs octroyés dans le cadre de l'ARTT, tous les agents ne se voient pas appliquer les mêmes règles. Alors que la plupart des agents dispose de 22 ou 14 jours de repos compensateurs, la journée de solidarité étant déduite, trois d'entre eux disposent de 16 jours. Ainsi deux jours de repos compensateurs sont octroyés de manière irrégulière à ces trois agents.

D'autres anomalies ressortent du système d'information des ressources humaines pour trois agents (un de catégorie A et deux de catégorie C) en ce que leurs jours de congés annuels ne sont pas systématiquement saisis et ne peuvent, dès lors, faire l'objet d'un suivi fiable.

Enfin, le 30 avril 2018, tous les agents ont bénéficié d'une journée de congé supplémentaire au titre de « la journée du maire », sans aucune base légale.

Ces constats traduisent un temps de travail effectif variable selon les agents, même si, pour la plupart d'entre eux, la durée légale a été respectée pour ce qui concerne l'année 2017, ce qui n'est pas le cas en 2018.

Pour conclure, la durée et l'aménagement du temps de travail des agents communaux doivent être au plus vite fixés par l'organe délibérant. La gestion des congés doit être fiabilisée pour l'ensemble des agents et ce d'autant plus que la commune s'oriente vers la mise en place du compte épargne temps. À ce titre, la chambre invite la collectivité à surseoir à la mise en place du compte épargne temps tant que le temps de travail, la gestion des congés annuels et jours de repos compensateurs ne seront pas clarifiés. Enfin, elle rappelle à l'exécutif local que l'octroi de journées de congé supplémentaires est irrégulier et que cette mesure représente un coût financier infondé.

<p><b>Recommandation n° 5 : Adopter dès à présent une délibération sur le temps de travail conforme à la réglementation et mettre un terme au régime de congé irrégulier de certains agents.</b></p>
--

### 6.2.3 L'absence au travail

Il n'existe pas de définition réglementaire de l'absentéisme. Celui-ci peut s'entendre au sens large et comprendre toute forme d'absence au travail, y compris les jours de formation, les absences légalement autorisées pour exercer les mandats sociaux ou politiques. Il peut également être entendu dans un sens strict et désigner l'absence imprévisible liée aux congés de maladie ordinaire, longue maladie ou encore les accidents du travail.

La commune de Pont-sur-Yonne a, dans un premier temps, fourni les chiffres relatifs à l'absentéisme de ses agents au titre de l'année 2017 sur la base des données extraites du système d'information des ressources humaines. Là encore, au titre des années antérieures, la disparition des fiches de synthèse papier tenues pour chacun des agents a rendu complexe la production des données ; aussi, seuls les chiffres de l'année 2016 ont été reconstitués.

**Tableau n° 14 : Répartition des jours d'absence (en jours ouvrés)**

	2016	2017
maladie *	1 083	1 345
<i>dont maladie ordinaire</i>	643	1 092
<i>dont longue maladie, longue durée et grave maladie</i>	252	215
accidents du travail	74	58
<b>nb jours d'absence pour raisons médicales</b>	<b>1 157</b>	<b>1 403</b>
maternité	256	63
<b>Total jours d'absence</b>	<b>1 413</b>	<b>1 466</b>
total effectif équivalent temps plein	40,0	37,0
nombre de jours ouvrés	254	253
<b>Taux global d'absentéisme (raisons médicales + maternité)</b>	<b>13,9%</b>	<b>15,7%</b>
<b>Taux d'absentéisme pour raisons médicales</b>	<b>11,4%</b>	<b>15,0%</b>

\* maladie y compris disponibilité pour maladie et temps partiel thérapeutique

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

Le taux d'absentéisme<sup>27</sup> pour raisons médicales hors maternité, à savoir 11,4 % en 2016 et 15 % en 2017, révèle une absence au travail particulièrement élevée à Pont-sur-Yonne. En effet, ces taux demeurent supérieurs à ceux relevés par l'enquête Sofaxis qui sont de 8,8 % en 2016 et 9,2 % en 2017<sup>28</sup>.

Le coût de cet absentéisme pour raisons médicales a évolué comme le montre le tableau suivant :

**Tableau n° 15 : Coût de l'absentéisme en 2016 et 2017 des emplois permanents**

Répartition des journées d'absence pour raisons médicales (en jours ouvrés)		
en jours	2016	2017
<b>Nb de jours d'absence pour raisons médicales</b>	<b>1 157</b>	<b>1 403</b>
nombre d'agents (ETP)	40,0	37,0
soit, en jours par ETP	28,9	37,9
<b>soit, en ETP 228 jours*</b>	<b>5,1</b>	<b>6,2</b>
coût moyen annuel**	40 575 €	38 659 €
<b>coût ETP perdus (228 jours)</b>	<b>206 933 €</b>	<b>239 686 €</b>

\* 228 jours = base légale annuelle jours travaillés

\*\* coût moyen annuel = données charges totales de personnel nettes des remboursements issues d'ANAFI / effectif permanent en ETP soit :

2016 : 1 623 015 € / 40 ETP = 40 575 € et 2017 : 1 430 405 € / 37 ETP = 38 659 €

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

<sup>27</sup> Taux d'absentéisme = (nombre de jours d'absences ouvrés x 100) / (effectif en ETP x nombre de jours ouvrés sur la période).

<sup>28</sup> L'influence des absences pour raison de santé sur l'employabilité durable des agents territoriaux, observatoire 2016, Sofaxis (novembre 2017). Premières tendances 2017 des absences pour raisons de santé, Sofaxis (juin 2018).

En 2017, l'absentéisme pour raisons de santé a atteint l'équivalent de 6,2 agents ETP. Compte tenu du coût moyen d'un poste tel qu'il ressort des charges de personnel nettes figurant au compte administratif 2017<sup>29</sup>, cet absentéisme a représenté une charge financière théorique estimée à 0,2 M€ pour la collectivité et a généré un volume important d'heures supplémentaires (755 heures, soit 0,5 ETP). Pour autant, la collectivité n'a pas adopté, au travers du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, une véritable stratégie de prévention pour y faire face ; les quelques contre-visites mises en œuvre depuis 2017 (une réalisée en 2017 et deux à ce jour en 2018) ne sauraient constituer un remède suffisant.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que les services communaux se rapprocheraient du centre de gestion de la fonction publique territoriale afin de mettre en place une stratégie de gestion de l'absentéisme, tant sur le plan préventif que curatif.

La chambre invite la commune à utiliser l'ensemble des leviers dont elle dispose permettant, notamment, de réduire l'absentéisme élevé pour raisons médicales.

### **6.3 Le régime indemnitaire**

L'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit que les organes délibérants des collectivités territoriales fixent les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État. Ainsi, l'assemblée délibérante institue les primes et indemnités dans le cadre d'une compétence encadrée par les textes ; ensuite, et dans les limites ainsi posées, il appartient à l'autorité territoriale de déterminer les montants individuels.

#### **6.3.1 Le régime indemnitaire fixé par l'assemblée délibérante**

Le régime indemnitaire applicable aux agents communaux sur la période sous revue résulte de l'adoption de quatre délibérations qui en définissent le cadre général et les bénéficiaires.

La délibération n° 2012-157 du 28 novembre 2012 le rend applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013 aux agents stagiaires, titulaires et non titulaires ; pour chaque nature de prime, un tableau annexé précise leur périodicité (versement mensuel et annuel) et fixe leur taux et coefficient maximum selon le(s) grade(s) de chaque filière. Ainsi et pour chaque indemnité, une enveloppe maximale est constituée ; l'enveloppe globale maximale représentait 268 472,65 € pour l'année 2013.

La délibération n° 2013-156 du 12 décembre 2013 maintient ce dispositif à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014 et fixe l'enveloppe globale maximale annuelle à 259 565,64 €.

La délibération n° 2016-100 du 23 novembre 2016 prévoit, sur la base du « régime indemnitaire tel qu'adopté par le conseil municipal sous couvert de la délibération n° 2013-156 et de l'arrêté n° 2016-236 », l'attribution d'une « prime de fin d'année ». Cette prime annuelle

---

<sup>29</sup> Chapitre 012 « charges de personnel et frais assimilés » – chapitre 013 « atténuations de charges » du compte administratif 2017 qui correspond aux données issues du logiciel ANAFI.

correspond au « versement annuel » tel que prévu dans la délibération de 2013 ; son montant est défini sur la base de l'enveloppe globale constituée des taux et coefficients maximum de chaque prime, sans autre précision ni définition de conditions particulières.

La délibération n° 2017-62 du 29 novembre 2017 portant « modification du régime indemnitaire » prévoit, avant la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), une « dernière modification validée par voie délibérative concernant spécifiquement l'augmentation accordée en fin de chaque année pour tenir compte de la manière de servir et du présentisme ». Un tableau de répartition est annexé à la délibération, lequel fait apparaître, pour chaque agent, le montant de la prime ayant fait l'objet d'un versement annuel en novembre 2016 et le nouveau montant fixé pour l'année 2017. Toutefois, ce tableau ne fait pas apparaître la nature de la prime ainsi attribuée pour 2017.

Entre 2013 et 2016, d'autres délibérations ponctuelles ont étendu ce dispositif à certains agents sous contrats aidés ainsi que des agents non titulaires.

### **6.3.2 La mise en œuvre du régime indemnitaire**

La mise en œuvre du régime indemnitaire peut être appréciée sous deux angles. Juridiquement, il s'agit de s'assurer que les règles fixées par l'assemblée sont respectées par l'autorité territoriale, et, sur le plan managérial, le régime indemnitaire contribue à l'amélioration de la performance, notamment par la définition des critères d'attribution.

#### **6.3.2.1 Appréciation du régime indemnitaire sur le plan juridique**

Sur la base des délibérations de l'assemblée et dans la limite de chaque enveloppe maximale annuelle définie pour chaque prime, il appartient à l'autorité territoriale de prendre les décisions individuelles.

Pour chaque année de la période 2013 à 2016, l'autorité territoriale a pris pour l'ensemble des agents concernés les arrêtés individuels définissant la nature de chaque prime, le montant annuel de référence, le coefficient, la périodicité de versement et enfin, le montant annuel total.

Plusieurs irrégularités ont été constatées par la chambre, telles que :

- certains montants annuels de référence étaient erronés ;
- hormis l'année 2013, certains coefficients multiplicateurs appliqués aux montants annuels de référence de plusieurs primes étaient incohérents au regard du montant total déterminé pour l'agent<sup>30</sup> ;

---

<sup>30</sup> Ont été concernés un agent de la filière animation, trois agents de la filière administrative, un agent de la filière sociale et neuf agents de la filière technique.

- en 2015 et 2016, l'autorité territoriale a pris des arrêtés individuels pour trois agents leur attribuant une indemnité d'administration et de technicité (IAT) alors que leur grade n'était pas visé dans la délibération de 2013 ; de même pour un agent en ce qui concerne l'indemnité d'exercice de mission des préfetures (IEMP)<sup>31</sup> ;
- enfin et s'agissant du directeur général des services recruté à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2016, son contrat prévoit notamment le versement d'une prime de responsabilité sur la base des « primes et indemnités instituées par l'assemblée délibérante » alors que cette nature de prime n'a été instituée par aucune délibération. C'est donc en toute irrégularité qu'une prime de responsabilité lui est attribuée depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2016.

Par ailleurs, une anomalie significative ressort des bulletins de paie en ce qui concerne les primes versées annuellement à tous les agents, en novembre. En effet, entre 2013 et 2016, au lieu de faire apparaître la nature de la prime concernée (IAT, IEMP ou indemnité spécifique de service (ISS) tel que fixé dans la délibération de 2013), le terme « prime » a été porté sur tous les bulletins de 2013, puis « prime annuelle » sur tous les bulletins des autres années. En conséquence, cette pratique a conduit à brouiller le dispositif tel que fixé par l'assemblée délibérante en laissant supposer qu'il existait une prime distincte, dite « prime annuelle », déconnectée des primes régulièrement instituées par l'assemblée et déterminées individuellement par arrêtés de l'autorité territoriale selon des versements mensuels et annuels.

Il semblerait que cette confusion soit à l'origine de la délibération du 29 novembre 2017 qui a introduit une modification concernant spécifiquement « l'augmentation accordée en fin de chaque année ». En effet et à la différence de la délibération de 2013, la nature des primes servant de support juridique à ce versement annuel n'apparaissant plus, son fondement juridique a été fragilisé. De plus, dans la mesure où l'autorité territoriale n'a pris aucun arrêté individuel, cette « prime de fin d'année » n'est définitivement plus corrélée à l'IAT, IEMP ou ISS et, en tant que telle, apparaît irrégulière.

Par ailleurs, la commune s'était engagée, par délibération du 29 novembre 2017, à mettre en place dès 2018 un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) des agents. L'adoption de cette délibération est intervenue lors de la séance du conseil municipal du 28 novembre 2018, pour une mise en œuvre à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019.

#### 6.3.2.2 Un outil managérial peu performant

Le régime indemnitaire, à travers les critères d'attribution définis librement par chaque collectivité, peut constituer un levier de la performance individuelle et collective.

Les délibérations de 2012 et 2013 adoptées par la commune de Pont-sur-Yonne prévoient que l'autorité territoriale attribue les primes et indemnités en fonction des critères suivants : la valeur professionnelle de l'agent, l'assiduité, la technicité des missions et les

---

<sup>31</sup> Un agent de maîtrise pour l'IAT et l'IEMP, un ATSEM principal de 1<sup>ère</sup> classe et un adjoint technique principal de 2<sup>ème</sup> classe pour l'IAT.

responsabilités. En outre, ces délibérations précisent qu'« en cas d'absence pour maladie, le régime indemnitaire sera maintenu dans les mêmes proportions que le traitement de l'agent en ce qui concerne les indemnités dont la périodicité est mensuelle ». A contrario, cela signifie que le versement annuel des primes est, en partie, fonction de l'absentéisme des agents.

Sur l'ensemble de la période, la mise en œuvre du critère de la valeur professionnelle des agents communaux est délicate à apprécier. En effet, la commune a indiqué que depuis 2014, les agents communaux n'avaient bénéficié que d'un seul entretien annuel d'évaluation mené par la directrice générale des services en 2016. Cependant, aucun document n'a pu être produit. Pour ce qui concerne l'année 2013, il a été précisé que les fiches de notation, non insérées dans les dossiers individuels des agents, n'avaient pu être retrouvées dans le local des archives.

La chambre rappelle que l'évaluation annuelle de la valeur professionnelle des agents communaux constitue une obligation légale et réglementaire en application de l'article 76 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 dite loi statutaire et du décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014 relatif à l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires territoriaux ainsi que de l'article 1-3 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale ; elle invite la commune à se conformer dès à présent à ces dispositions.

Concernant le critère de l'assiduité, la chambre a relevé que sur l'ensemble de la période sous revue, les montants des primes versées annuellement étaient quasiment identiques d'une année sur l'autre, alors que le taux d'absentéisme pour raisons médicales est apparu particulièrement élevé dans la collectivité. Ainsi, il faut attendre 2016 pour constater que la prime versée annuellement à trois agents a été ramenée à zéro, et 2017, pour que quatre agents soient dans ce cas.

Au final, les critères relatifs à la valeur professionnelle et l'assiduité apparaissent peu transparents alors que le taux d'absentéisme pour raisons médicales que la chambre a calculé pour 2017 (pour rappel, 15 %) aurait pourtant dû conduire l'autorité territoriale à prendre les mesures nécessaires.

La chambre prend acte, sans préjuger de sa régularité et de son efficacité, de l'adoption d'une délibération postérieure à ses observations provisoires, mettant en place, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, un nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel des agents communaux.

#### **6.4 L'emploi fonctionnel de directeur général des services**

Les emplois fonctionnels sont des emplois permanents de direction qui sont créés par l'assemblée délibérante et répondent à certains seuils démographiques.

L'emploi fonctionnel de directeur général des services (DGS) peut être créé dans les communes de plus de 2 000 habitants ; selon le décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 modifié, le DGS est chargé, sous l'autorité du maire, de diriger l'ensemble des services de la commune et d'en coordonner l'organisation.

#### **6.4.1 La création de l'emploi fonctionnel de DGS et les conditions d'accès**

Pont-sur-Yonne, commune dont la population est supérieure à 2 000 habitants, peut créer un emploi de directeur général des services. Si cette création d'emploi ne fait aucun doute au regard de la délibération n° 2016-94 du 23 novembre 2016, la commune n'a cependant pu produire une délibération antérieure, hormis celle datée du 3 avril 2007 portant création de plusieurs emplois suite à avancements de grades, dont celui d'attaché principal à temps complet, qui ne saurait valoir création dudit emploi fonctionnel de DGS.

En conséquence, l'emploi fonctionnel de DGS ne pouvait être pourvu sur la période examinée par la chambre qu'à compter du 23 novembre 2016, date à laquelle l'emploi a effectivement été créé par l'assemblée.

Sur la base d'un emploi régulièrement créé par l'assemblée, les conditions d'accès à l'emploi de DGS relèvent, soit de la procédure de droit commun du détachement, soit du recrutement direct par contrat, en application de l'article 47 de la loi statutaire.

Dans la mesure où seuls les emplois de DGS des communes de plus de 80 000 habitants peuvent être pourvus par la voie du recrutement direct, Pont-sur-Yonne ne peut recruter un DGS que par la voie du détachement. En l'espèce, seuls les fonctionnaires de catégorie A déjà titulaires d'un grade peuvent être détachés sur l'emploi fonctionnel de DGS.

Au sein de la commune, les fonctions de DGS ont été exercées jusqu'en mai 2014 par un cadre de catégorie A qui n'était cependant pas détaché dans cet emploi fonctionnel, l'intéressé ayant en effet souhaité être promu au grade d'attaché principal sans solliciter de manière concomitante le détachement sur l'emploi fonctionnel. Il en est demeuré ainsi jusqu'à son départ.

Deux autres DGS se sont succédé depuis juillet 2014, engagés par la voie du recrutement direct.

Ainsi, entre le 28 juillet 2014 et le 2 novembre 2016, l'emploi de DGS a été occupé par un agent non titulaire, sur la base de la délibération n° 2014-83 du 11 juillet 2014 et de l'arrêté du maire n° 2014-246 du 7 août 2014. Cette nomination par voie d'intégration directe a été irrégulière puisque la commune de Pont-sur-Yonne est loin d'atteindre le seuil des 80 000 habitants qui autorise cette voie d'accès. Au surplus, il peut être souligné que la délibération du 11 juillet 2014 autorisant le maire à recruter un agent non titulaire sur l'emploi fonctionnel de DGS et l'arrêté de nomination du maire ne mentionnaient pas les missions réglementaires dévolues à un DGS, à savoir diriger l'ensemble des services et coordonner leur organisation.

À compter du 1<sup>er</sup> décembre 2016, un nouveau DGS a été recruté « pour assurer les fonctions de DGS correspondant au grade d'attaché principal pour une durée d'un an », sur la base du 7<sup>ème</sup> alinéa de l'article 38 de la loi statutaire qui concerne le recrutement des travailleurs reconnus handicapés par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées. Ce mode de recrutement n'est pas ouvert aux personnes qui ont la qualité de fonctionnaire mais au terme du contrat, l'agent peut être titularisé par l'autorité territoriale s'il est déclaré apte à exercer ses fonctions.

En l'espèce, l'autorité territoriale a titularisé l'intéressé par arrêté n° 2017-295 du 5 décembre 2017. L'article 1 dudit arrêté est ainsi rédigé : « M. X est titularisé dans son emploi de directeur général des services au grade d'attaché à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2017... ». Or, il convient de rappeler à l'autorité territoriale un principe fondamental de la loi statutaire selon lequel nul ne peut être titularisé dans un emploi fonctionnel, quels que soient les emplois et les agents concernés. En effet, les agents qui exercent les fonctions de DGS appartiennent en réalité à un cadre d'emploi (administrateur ou attaché) et sont détachés sur l'emploi fonctionnel de DGS. Dès lors, l'intéressé aurait dû être titularisé dans le cadre d'emploi des attachés territoriaux ; ensuite et selon la procédure classique, le détachement aurait dû être prononcé sur demande du fonctionnaire après avis favorable de la commission administrative paritaire, pour une durée maximale de cinq ans.

L'autorité territoriale et l'intéressé se sont engagés à régulariser formellement cette situation statutaire, au cours du mois de janvier de l'année 2019.

#### **6.4.2 La nécessaire régularisation du paiement des loyers d'un logement communal occupé par le DGS**

L'attribution d'un logement de fonction est liée aux conditions de travail et peut intervenir lorsque l'emploi occupé remplit les conditions tenant à la nécessité absolue de service ou à la convention d'occupation précaire avec astreinte. La liste des emplois susceptibles de bénéficier d'un logement de fonction doit être déterminée par délibération de l'assemblée, après avis du comité technique. Cependant et s'agissant des communes, seuls les DGS des communes de plus de 5 000 habitants peuvent bénéficier d'un logement de fonction.

À Pont-sur-Yonne, le DGS ne peut donc bénéficier d'un logement de fonction. Dans l'hypothèse où celui-ci occuperait un logement appartenant à la commune, il devrait dès lors s'acquitter d'un loyer sur la base d'une convention établie entre la commune et l'intéressé, à l'instar de tous les logements que la commune loue à des personnes physiques ou morales.

##### **6.4.2.1 Une occupation sans titre pendant près d'une année**

Dans les faits, l'actuel DGS bénéficie d'un logement appartenant à la commune situé 2 rue du Château depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2017 et plusieurs éléments attestent d'une occupation sans titre pendant près d'une année, à savoir du 1<sup>er</sup> septembre 2017 au 22 août 2018. En effet, bien qu'une décision du maire n° 2018-01 datée du 25 janvier 2018, non signée, mentionnait une date de début de location « à compter du 1<sup>er</sup> février » (mention rayée et annotée « 1<sup>er</sup> mars ») pour un « loyer principal mensuel fixé à 240 € » (mention rayée et annotée « 400 € »), ce n'est que le 17 mai 2018 que cette décision n° 2018-01 a été signée par le maire, la date de début de location ayant été modifiée au 1<sup>er</sup> mai 2018 et une mention complémentaire ayant été introduite quant au montant du loyer : « M. X aura également à sa charge l'eau et les fluides (électricité et gaz) dont il fera siens les contrats (charges estimées à 160 € mensuels) ».

Toutefois, le « contrat administratif portant occupation du domaine public » joint à cette décision n'a été signé par les parties que trois mois plus tard, à savoir le 23 août 2018.

#### 6.4.2.2 Des paiements tardifs et partiels des loyers

En application des décisions et convention précitées, le DGS devait s'acquitter des loyers échus à compter du 1<sup>er</sup> mai 2018. Pour autant, aucun paiement des loyers n'avait été effectué jusqu'à la notification du rapport provisoire de la chambre. Par la suite, le DGS s'est acquitté du paiement desdits loyers couvrant la période du 1<sup>er</sup> mai 2018 au 30 octobre 2018, représentant une somme globale de 1 440 € (240 € x 6 mois).

L'ordonnateur et l'intéressé se sont également engagés à régulariser les paiements antérieurs couvrant la période du 1<sup>er</sup> septembre 2017 au 30 avril 2018, soit une somme globale de 1 920 € (240 € x 8 mois), au cours du mois de janvier 2019, ce dont la chambre prend acte.

#### 6.4.2.3 Une estimation sous-évaluée du montant des loyers

Une telle occupation sans titre pendant près d'une année d'un logement communal par le DGS et les conditions dans lesquelles la convention a été signée ont conduit la chambre à apprécier le montant des loyers versés par les bénéficiaires précédents pour une occupation similaire de ce même logement désigné comme « un appartement à usage d'habitation de type 4 ».

Il ressort des documents produits par la commune que ce logement constituait auparavant le logement de fonction du percepteur pour lequel un loyer mensuel de 395,27 € était versé par la DGFIP<sup>32</sup>. Dès lors, la chambre estime que la valeur locative mensuelle de ce logement peut être évaluée à 400 € hors charges au minimum (valeur locative fixée par le service des domaines en 2011, non actualisée depuis lors)<sup>33</sup>. En effet, contrairement à ce que l'ordonnateur et le DGS font valoir dans leur réponse aux observations provisoires, les évaluations effectuées par les services du Domaine sont effectuées sur la base du loyer de marché qui doit pouvoir être obtenu d'un bien immobilier, que celui-ci soit loué en tant que logement de fonction ou pas.

De plus, contrairement à ce qui est exposé dans la réponse aux observations provisoires, il ressort du tableau de suivi des locations des logements communaux que les loyers pratiqués pour des logements de type 4 (surface équivalente au logement occupé par le DGS) se situent entre 400 € et 500 €, tandis que ceux des logements de type 2 le sont entre 210 € et 240 €. Un seul logement communal de type 4 situé au sein de l'école primaire Paul Bert est actuellement loué pour une somme de 242,48 €, en raison de l'absence de changement de locataire depuis de nombreuses années n'ayant pu donner lieu à réévaluation dudit loyer.

---

<sup>32</sup> Par délibération n° 2011-42 du 31 mai 2011, l'assemblée a autorisé le maire à signer le bail concernant les locaux à usage de bureaux et le logement de fonction du percepteur pour un montant annuel de 14 198,79 €. Un avenant n° 1 en date du 21 novembre 2014 a fixé le nouveau montant du loyer annuel à 9 455,58 € à la suite de la restitution du logement de fonction en date du 1<sup>er</sup> septembre 2013. Cette valeur locative avait été fixée par le service du domaine en tenant compte de la surface ainsi libérée, soit, pour le seul logement de fonction, un loyer annuel de 4 743,21 € (loyer mensuel : 395,27 €).

<sup>33</sup> La location de ce même appartement a été réalisée entre le 15 septembre 2014 et le 7 août 2015 au profit de Mme Rebours Corinne épouse Pereira pour un loyer mensuel de 150 € hors charges. Cependant, il s'agissait d'une « convention d'occupation précaire » établie pour une durée initiale de 3,5 mois, renouvelée pour 6 mois et à nouveau renouvelée pour 1 mois et 7 jours. Les conditions d'occupation étaient différentes, les trois conventions mentionnant en leur article 2 que « Mme Corinne Rebours s'engage à utiliser les locaux mis à disposition pour entreposer son matériel professionnel dans l'attente de la remise en état de son local ». En effet, le local commercial de l'intéressée avait été incendié.

En conséquence, au cours de la période du 1<sup>er</sup> septembre 2017 au 30 octobre 2018, le DGS a bénéficié d'un avantage indu estimé à 4 160 € (400 € par mois pendant 14 mois, soit 5 600 € au total, dont la somme de 1 440 € doit être déduite, le DGS ayant récemment effectué le paiement d'une partie des loyers). En outre, dans la mesure où l'occupation du logement communal se poursuit à ce jour, cet avantage indu doit être majoré d'un montant mensuel de 160 € (400 € moins 240 €) à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2018.

Pour conclure, la chambre souligne que lorsque l'autorité territoriale a remis les clés du logement au DGS sans établir le titre d'occupation correspondant ni s'assurer du paiement des loyers dus en contrepartie de cette occupation, le maire a consenti qu'une dépense de nature privée du DGS soit supportée par le contribuable local, sauf à ce que le versement des redevances mensuelles à hauteur de 400 € depuis l'occupation réelle du logement soit réclamé à ce fonctionnaire et qu'il s'acquitte en totalité des loyers qu'il aurait dû payer<sup>34</sup>.

### **6.4.3 Le paiement indu par l'État d'une partie de la rémunération du DGS**

Dans son rapport public annuel 2018, la Cour des comptes présentait le dispositif des contrats aidés comme le principal instrument des politiques actives de l'emploi depuis 2012. Destinés à favoriser l'insertion professionnelle des personnes les plus éloignées de l'emploi, les contrats aidés prennent notamment la forme de contrats uniques d'insertion (CUI) se déclinant, pour le secteur non marchand, en contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE). Le CUI-CAE est défini comme un contrat de travail de droit privé pour lequel l'employeur s'engage à assurer l'accompagnement professionnel et la formation des bénéficiaires, en contrepartie de l'aide financière versée par l'État.

La commune de Pont-sur-Yonne a bénéficié de ce dispositif dans le cadre du recrutement sous contrat du DGS à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2016. Un contrat aidé de droit privé a été signé le 30 novembre 2016 par le maire et le DGS portant sur la période du 1<sup>er</sup> décembre 2016 au 30 novembre 2017. L'emploi proposé a été codifié au titre de missions de « conception et pilotage de la politique des pouvoirs publics », le salaire brut mensuel prévu à hauteur de 5 295 € et la durée hebdomadaire de travail à 35 heures. Les actions d'accompagnement professionnel et de formation ont été établies comme suit : aide à la prise de poste, élaboration du projet professionnel et appui à sa réalisation, évaluation des capacités et des compétences, aide à la recherche d'emploi et enfin, formation qualifiante en interne. Le tuteur désigné était le maire, M. Grégory DORTE, et l'organisme chargé du suivi, à savoir Pôle Emploi, n'a pas fait apparaître sur ledit contrat le nom du référent.

---

<sup>34</sup> Le code général de la propriété des personnes publiques prévoit que le gestionnaire du domaine public est fondé à réclamer à un occupant sans titre une indemnité compensant les revenus qu'il aurait pu percevoir d'un occupant régulier pendant cette période. Un arrêt du Conseil d'État confirme cette question (CE, 13 février 2015, Voies Navigables de France).

Par courriel daté du 29 novembre 2016, Pôle Emploi a confirmé avoir statué positivement à la demande de CUI-CAE concernant le DGS, avec un taux de prise en charge de 75 % du taux brut du salaire minimum de croissance par heure travaillée, plafonné à 20 heures hebdomadaires pendant douze mois.

Ce contrat de droit privé CUI-CAE a ainsi donné lieu à une aide financière versée par l'État pour un montant global de 7 606,95 €, ainsi qu'en attestent les extraits des documents comptables de la commune et de l'Agence de Services et de Paiement (ASP) de Bourgogne-Franche-Comté.

Or et en parallèle à ce contrat de droit privé, le maire et l'intéressé ont signé un contrat de droit public sur la base de l'article 38 de la loi statutaire, en date du 1<sup>er</sup> décembre 2016. En outre et préalablement à la signature de ce contrat, une déclaration de vacance d'emploi auprès du centre départemental de gestion de l'Yonne avait été effectuée. À ce titre, il peut être utile de rappeler qu'une collectivité doit effectuer une déclaration de vacance d'emploi notamment pour le recrutement d'un fonctionnaire, d'un agent non titulaire sur un emploi permanent, d'un agent sur un emploi fonctionnel de direction et, qu'en revanche, il convient de ne pas faire de déclaration de vacance d'emploi en cas, notamment, d'un recrutement sous contrat de droit privé tel que CUI-CAE.

Entre le 1<sup>er</sup> décembre 2016 et le 30 novembre 2017, aucune action d'accompagnement professionnel et de formation n'est ressortie, ni du dossier individuel de l'agent, ni du système d'information des ressources humaines de la collectivité. En outre, les bulletins de salaire de l'intéressé démontrent que celui-ci était bien en position statutaire d'agent non titulaire de droit public sur le grade d'attaché principal, avec un indice brut de 771. Enfin, la titularisation de l'intéressé n'a pu être réalisée que sur la base du contrat de droit public.

Au regard de ces éléments, l'emploi occupé par le DGS entre le 1<sup>er</sup> décembre 2016 et le 30 novembre 2017 ne saurait être assimilable à un emploi entrant dans le cadre du dispositif des contrats aidés, notamment parce que l'accompagnement professionnel et la formation du bénéficiaire, actions pour lesquelles l'employeur s'engage en contrepartie de l'aide financière versée par l'État, ont été fictives.

En conséquence, la chambre estime que l'aide financière de l'ASP Bourgogne-Franche-Comté dont a bénéficié la commune devrait faire l'objet d'un remboursement pour un montant global de 7 606,95 €, celle-ci ayant été perçue de manière frauduleuse au regard des éléments ainsi mis à jour.

La chambre prend acte de l'engagement de l'ordonnateur, exprimé dans sa réponse aux observations provisoires, de rembourser l'aide financière indûment perçue auprès de l'ASP Bourgogne-Franche-Comté. Pôle emploi a également précisé, en réponse aux observations provisoires, que le remboursement de l'indu serait effectué en application de l'article R. 5134-29 du code du travail, dès que le rapport de la chambre deviendra communicable.



## ANNEXES

Annexe n° 1. Les résultats consolidés du budget principal et des budgets annexes (hors restes à réaliser) .....	62
Annexe n° 2. Évolution de la fiscalité directe locale sur la période 2013 à 2017 .....	63

**Annexe n° 1. Les résultats consolidés du budget principal et des budgets annexes  
 (hors restes à réaliser)**

Montants en euros	résultat cumulé au 1/01/2013	résultat cumulé au 31/12/2013	résultat cumulé au 31/12/2014	résultat cumulé au 31/12/2015	résultat cumulé au 31/12/2016	résultat cumulé au 31/12/2017
BP - section invest.	-183 571	-312 470	-655 781	-632 963	-742 744	-505 988
BP - section fonct.	503 845	529 995	463 651	452 440	351 833	561 379
<b>TOTAL budget principal</b>	<b>320 274</b>	<b>217 525</b>	<b>-192 130</b>	<b>-180 523</b>	<b>-390 911</b>	<b>55 391</b>
BA transports - section invest.	-56 532	-54 333	-68 628	-65 199		
BA transports - section fonct.	24 499	-1 504	7 654	24 075		
<b>TOTAL budget annexe transports<sup>1</sup></b>	<b>-32 033</b>	<b>-55 837</b>	<b>-60 974</b>	<b>-41 124</b>		
BA lot. Le Ravillon - section invest.	169 497	169 497	169 497	169 497	169 497	
BA lot. Le Ravillon - section fonct.	214 382	164 382	164 382	164 382	123 971	
<b>TOTAL budget annexe lot. Le Ravillon<sup>2</sup></b>	<b>383 879</b>	<b>333 879</b>	<b>333 879</b>	<b>333 879</b>	<b>293 468</b>	
BA cantine - section invest.	-44 574	-64 079	-85 134	-77 766	-85 029	-65 011
BA cantine - section fonct.	-13 984	-8 207	14 286	7 570	31 001	90 074
<b>TOTAL BA cantine scolaire</b>	<b>-58 558</b>	<b>-72 286</b>	<b>-70 848</b>	<b>-70 196</b>	<b>-54 028</b>	<b>25 063</b>
BA camping - section invest.	-137 769	-151 110	-164 395	-179 962	-196 516	-44 804
BA camping - section fonct.	1 151	1 615	-177	-2 980	-6 959	40 994
<b>TOTAL BA camping</b>	<b>-136 618</b>	<b>-149 495</b>	<b>-164 572</b>	<b>-182 942</b>	<b>-203 475</b>	<b>-3 810</b>
BA rénov. logements - section invest.	-16 899	-20 607	-17 172	-18 482	-19 684	-19 537
BA rénov. Logements - section fonct.	99 591	107 706	118 232	133 528	142 402	146 073
<b>TOTAL BA rénovation logements</b>	<b>82 692</b>	<b>87 099</b>	<b>101 060</b>	<b>115 046</b>	<b>122 718</b>	<b>126 536</b>
BA assainissement - section invest.	679 908	609 544	519 272	609 653	777 150	675 835
Ba assainissement - section fonct.	-164 827	34 631	109 852	63 781	64 998	119 644
<b>TOTAL BA assainissement</b>	<b>515 081</b>	<b>644 175</b>	<b>629 124</b>	<b>673 434</b>	<b>842 148</b>	<b>795 479</b>
<b>TOTAL budgets consolidés - section investissement</b>	<b>410 060</b>	<b>176 442</b>	<b>-302 341</b>	<b>-195 222</b>	<b>-97 326</b>	<b>40 495</b>
<b>TOTAL budgets consolidés - section fonctionnement</b>	<b>664 657</b>	<b>828 618</b>	<b>877 880</b>	<b>842 796</b>	<b>707 246</b>	<b>958 164</b>
<b>TOTAL budgets consolidés</b>	<b>1 074 717</b>	<b>1 005 060</b>	<b>575 539</b>	<b>647 574</b>	<b>609 920</b>	<b>998 659</b>

<sup>1</sup> Le budget annexe transports a été clôturé en 2016 et les résultats ont été intégrés par opération d'ordre non budgétaire dans le budget principal

<sup>2</sup> Le budget annexe lotissement Le Ravillon a été clôturé en 2017 et les résultats ont été intégrés par opération d'ordre non budgétaire dans le budget principal

**Annexe n° 2. Évolution de la fiscalité directe locale sur la période 2013 à 2017**

<b>Évolution des bases de fiscalité directe de la commune de Pont-sur-Yonne</b>					
<i>en € par habitant</i>	2013	2014	2015	2016	2017
bases TH	1 128 €	1 151 €	1 187 €	1 159 €	1 118 €
<i>Moy. départementale de la strate</i>	1 046 €	1 032 €	1 096 €	1 034 €	1 003 €
<i>Moy. nationale de la strate</i>	1 165 €	1 256 €	1 286 €	1 272 €	1 351 €
bases TFB	1 019 €	1 028 €	1 039 €	1 067 €	1 036 €
<i>Moy. départementale de la strate</i>	964 €	955 €	1 000 €	937 €	881 €
<i>Moy. nationale de la strate</i>	1 019 €	1 112 €	1 120 €	1 135 €	1 248 €
bases TFNB	18 €	17 €	17 €	17 €	17 €
<i>Moy. départementale de la strate</i>	87 €	81 €	89 €	102 €	32 €
<i>Moy. nationale de la strate</i>	33 €	34 €	34 €	35 €	33 €
bases CFE	286 €	284 €	291 €	269 €	267 €
<i>Moy. départementale de la strate</i>	301 €	279 €	302 €	239 €	240 €
<i>Moy. nationale de la strate</i>	342 €	373 €	377 €	379 €	444 €

<b>Évolution des taux de fiscalité directe de la commune de Pont-sur-Yonne</b>					
	2013	2014	2015	2016	2017
Taux de la taxe d'habitation	20,09%	20,09%	20,09%	20,09%	20,96%
<i>Moy. départementale de la strate</i>	18,57%	18,85%	18,69%	19,63%	20,77%
<i>Moy. nationale de la strate</i>	17,03%	16,98%	17,15%	17,72%	17,38%
Taux de la taxe sur le foncier bâti	17,69%	17,69%	17,69%	17,69%	18,46%
<i>Moy. départementale de la strate</i>	16,72%	16,91%	16,81%	16,71%	17,61%
<i>Moy. nationale de la strate</i>	15,02%	14,99%	15,04%	15,58%	15,61%
Taux de la taxe sur le foncier non bâti	52,64%	52,64%	52,64%	52,64%	54,93%
<i>Moy. départementale de la strate</i>	50,19%	50,10%	50,31%	50,74%	50,08%
<i>Moy. nationale de la strate</i>	43,06%	43,70%	43,66%	43,15%	40,99%
Taux de la cotisation foncière des entreprises	22,96%	22,96%	22,96%	22,96%	23,96%
<i>Moy. départementale de la strate</i>	18,93%	19,06%	19,03%	20,45%	20,68%
<i>Moy. nationale de la strate</i>	19,36%	19,88%	19,48%	19,61%	20,73%

<b>Évolution du produit de fiscalité directe de la commune de Pont-sur-Yonne</b>					
	2013	2014	2015	2016	2017
taxe d'habitation	744 994	763 343	793 780	780 872	813 234
taxe foncière sur les propriétés bâties	592 697	600 752	612 087	633 101	663 533
taxe foncière sur les propriétés non bâties	30 549	30 160	30 545	29 929	31 701
cotisation foncière des entreprises	215 853	215 245	222 606	207 289	220 369
<b>Produit global des quatre taxes directes loca</b>	<b>1 584 093</b>	<b>1 609 500</b>	<b>1 659 018</b>	<b>1 651 191</b>	<b>1 728 837</b>

Source : fiches DGFIP



**Chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté**

28-30 rue Pasteur – CS 71199 – 21011 DIJON Cedex

Site Internet : <http://www.ccomptes.fr/fr/crc-bourgogne-franche-comte>