



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE LUISANT
(Département d'Eure-et-Loir)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 8 juillet 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 UNE FIABILITÉ DES COMPTES ET UNE TRANSPARENCE FINANCIÈRE À AMÉLIORER.....	7
1.1 Une transparence et une information financières perfectibles	8
1.1.1 Une absence de dimension prospective dans les débats d'orientations budgétaires.....	8
1.1.2 La publicité des budgets et comptes administratifs à compléter.....	9
1.2 Une utilisation des outils de fiabilité comptable peu maîtrisée, génératrice de risques pour la collectivité	10
1.2.1 Des rattachements des produits et des charges à l'exercice inconstants, source d'insincérité budgétaire	10
1.2.2 Une comptabilité d'engagement à compléter	11
1.2.3 Des paiements de factures intervenant au-delà du délai légal	12
1.2.4 Des carences dans le suivi du patrimoine et un inventaire peu fiable, sources de risques financiers pour la collectivité	13
1.2.5 Une absence de suivi des provisions pour risques et charges	17
1.2.6 Des dysfonctionnements ne permettant pas à la collectivité de passer par anticipation en comptabilité M57	18
2 UNE SITUATION FINANCIÈRE FRAGILE À MAÎTRISER POUR SOUTENIR LES INVESTISSEMENTS	19
2.1 Un autofinancement généré par une épargne de gestion satisfaisante, fortement affectée par la charge de la dette.....	20
2.1.1 Des produits de gestion, en légère baisse	22
2.1.2 Des charges courantes en diminution grâce à la baisse globale des charges de gestion.....	25
2.2 Des investissements directs limités, conséquence du poids de la dette	27
2.2.1 Le poids élevé de la dette.....	27
2.2.2 Des dépenses d'équipement directes limitées.....	28
2.2.3 Une fluctuation importante des disponibilités financières pouvant conduire à une trésorerie négative.....	29
3 UNE INSUFFISANTE MAÎTRISE DES RISQUES EN MATIÈRE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET DE LA COMMANDE PUBLIQUE	30
3.1 Malgré la régularité des délibérations portant sur le régime indemnitaire, leur application s'en écarte pour l'attribution de la part liée au mérite	30
3.2 Des heures supplémentaires et leur compensation horaire ou indemnitaire sans contrôle	32
3.2.1 Un encadrement insuffisant du régime des heures supplémentaires.....	32
3.2.2 À l'exception des services techniques et de la police municipale, la collectivité n'est pas en capacité d'attester de l'effectivité des heures supplémentaires déclarées...	34
3.2.3 Des repos compensateurs non contrôlés concentrés sur les pôles culture et communication	35

3.2.4 Des versements d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) irrégulières	36
3.3 L'indemnisation des jours déposés sur le compte épargne temps (CET)	38
3.4 L'irrégularité de certaines attributions de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) ...	39
3.5 L'absence de maîtrise des risques liés aux achats de la commune, à la commande publique ainsi qu'à l'occupation du domaine public	39
3.5.1 Des risques identifiés en matière d'achats et de commande publique non maîtrisés par la commune.....	39
3.6 Des exonérations de redevance pour occupation du domaine public contraires aux dispositions légales et municipales	41
ANNEXES	44

SYNTHÈSE

La commune de Luisant est située au sud de Chartres. Elle possède une population proche de 7 000 habitants, soit la huitième du département. Son budget exécuté en 2020 est de l'ordre de 12 millions d'euros.

Une situation financière fragile à maîtriser pour soutenir les investissements

En matière financière, la commune de Luisant montre des performances globales fragiles avec des ratios en dessous de la moyenne nationale des communes de taille comparable. Cette fragilité est due à l'augmentation importante de la charge de la dette depuis 2018, qui vient affecter la capacité à autofinancer ses investissements. La commune ne dispose pas, en outre, de plan pluriannuel d'investissement, outil de pilotage prospectif permettant de planifier au mieux ses projets.

Une fiabilité des comptes et une transparence financière à améliorer

La qualité de l'information financière et comptable est à améliorer, les outils de fiabilisation des comptes étant insuffisamment maîtrisés. La collectivité est appelée, afin d'éviter notamment le risque d'insincérité budgétaire, à mettre en place une procédure de rattachements des produits et des charges à l'exercice plus rigoureuse ainsi que de procéder à l'amortissement de ses immobilisations de manière exhaustive. Ces pistes d'amélioration contribueront à la transparence de l'information nécessaire une prise de décision éclairée.

Une insuffisante maîtrise des risques en matière de gestion des ressources humaines et de la commande publique

Le contrôle de la gestion des ressources humaines et de la commande publique a montré que le cadre fixé par les délibérations du conseil municipal, à l'exception notable des heures supplémentaires, est globalement satisfaisant. Les dysfonctionnements relevés sont par contre significatifs dans la mise en œuvre des dispositions légales et municipales.

Tout d'abord, les risques juridiques liés à la légalité des actes de gestion des ressources humaines sont insuffisamment maîtrisés, de nombreuses irrégularités ayant été constatées. Ainsi, sauf exceptions, les heures supplémentaires sont réalisées par les agents sans demande préalable et ne sont pas contrôlées. Or, les déclarations faites conduisent à des repos compensateurs conséquents. Ceux-ci permettent, en outre, à certains agents d'alimenter leur compte épargne temps de nombreux jours dont ils demandent par la suite l'indemnisation. De même, la chambre a relevé des traitements différenciés au sein de la collectivité, certains agents se voyant indemniser leurs heures supplémentaires quand d'autres non. Ces indemnisations apparaissent irrégulières, notamment du fait de l'absence de garantie quant à leur effectivité, mais aussi par l'absence de mise en place d'un contrôle informatisé et automatisé pourtant obligatoire réglementairement.

Ensuite, des compléments de rémunération ont également été attribués à des agents sous forme de nouvelle bonification indiciaire (NBI) alors qu'ils ne pouvaient pas réglementairement en bénéficier. De même, l'attribution de la prime liée au mérite ne tient pas toujours compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir de l'agent, tels que ressortant des évaluations professionnelles annuelles.

Par ailleurs, les risques juridiques et financiers inhérents aux achats et à la commande publique (trois millions d'euros d'achats en moyenne par an) sont insuffisamment maîtrisés en raison notamment d'un manque de ressources humaines et de compétences en interne.

Enfin, la pratique consistant à exonérer les sociétés de promotion immobilière de l'obligation de redevance pour occupation du domaine public, fixée tant par la loi que par le conseil municipal, est irrégulière.

La commune de Luisant est ainsi appelée à remédier dans les délais les plus brefs aux nombreux dysfonctionnements relevés dans sa gestion, porteurs de risques juridiques et financiers pouvant être conséquents.

À l'issue de son contrôle, la chambre a émis huit recommandations. Elle examinera leur mise en œuvre dans un délai d'une année, après présentation au conseil municipal, conformément aux dispositions de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières (CJF).

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Réaliser une analyse financière prospective et l'intégrer au rapport d'orientations budgétaires, dans le respect des dispositions des articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT (page 9).

Recommandation n° 2 : Corriger les anomalies comptables relevées afin de fiabiliser les comptes, et permettre la migration réglementaire sur le nouveau référentiel comptable M 57 au 1^{er} janvier 2024 (page 18).

Recommandation n° 3 : Mettre en place un plan pluriannuel d'investissement, outil de pilotage prospectif, pour planifier au mieux les projets d'investissement de la collectivité (page 28).

Recommandation n° 4 : Appliquer la délibération du conseil municipal n° 16-06-14 du 23 juin 2016 fixant dans son annexe 2 les conditions et les modalités d'attribution du complément indemnitaire annuel (page 31).

Recommandation n° 5 : Instaurer un suivi et un contrôle des heures supplémentaires effectuées afin de garantir que le service a été fait et leur caractère exceptionnel (page 34).

Recommandation n° 6 : Conditionner le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) à la réunion des critères fixés par le décret du 14 janvier 2002 (page 38).

Recommandation n° 7 : Se doter d'une organisation et de procédures internes permettant de maîtriser les risques inhérents aux achats et à la commande publique (page 40).

Recommandation n° 8 : Assujettir à redevance l'ensemble des occupants du domaine public communal, y compris les sociétés de promotion immobilière, dans le respect des conditions fixées par le code général de la propriété des personnes publiques (page 42).

INTRODUCTION

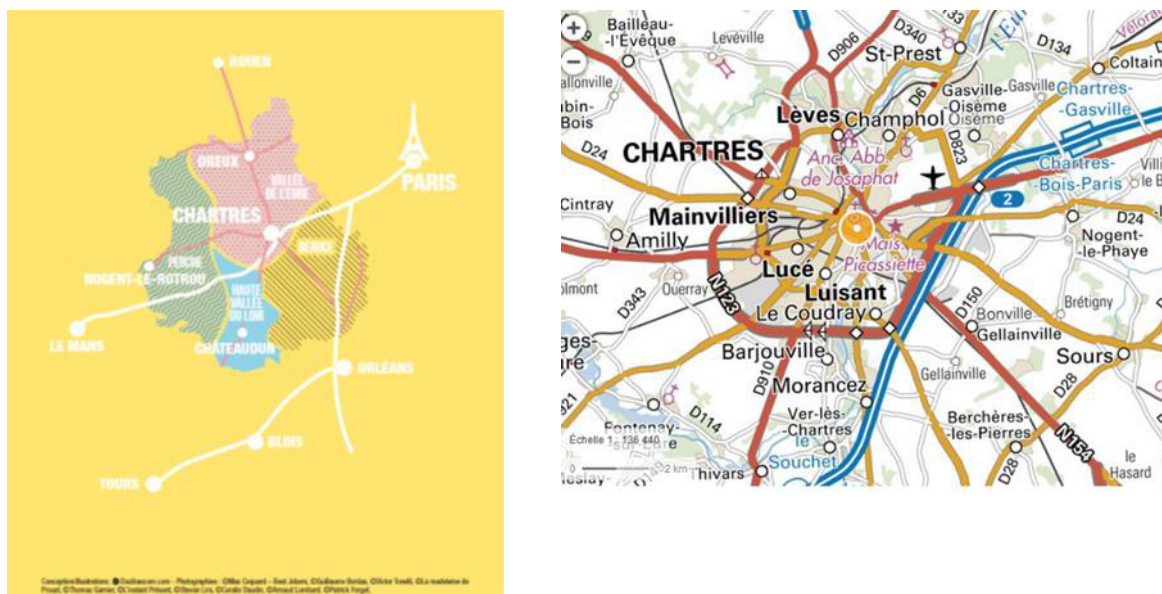
Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Luisant a été réalisé dans le cadre fixé par les dispositions de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières (CJF)¹.

Les différentes étapes de la procédure telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières sont présentées en annexe 1.

Présentation de la commune de Luisant

Située au Sud-Ouest de Chartres, dans le département de l'Eure-et-Loir, la commune de Luisant est densément peuplée. D'une superficie de 4,43 Km², elle comptait près de 6 700 habitants en 2018 selon l'INSEE. Il s'agit de la quatrième commune de l'agglomération après Chartres (38 426 habitants), Lucé (15 435 habitants) et Mainvilliers (11 087 habitants) et la huitième du département. La commune est membre de la communauté d'agglomération de Chartres Métropole qui regroupe 66 communes et près de 140 000 habitants.

Carte n° 1 : Localisation de la commune de Luisant



Sources : Eure-et-Loir Tourisme, Géoportail

¹ Extrait de l'article L. 211-3 du CJF : « L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Sa population a diminué en dix ans (-185 habitants). En 2018, elle est plus âgée que la population nationale, régionale et départementale². Ses revenus médians sont supérieurs à ceux de la médiane métropolitaine, régionale et départementale³. Le taux de chômage s'élevait à 8,1 % en 2018, à un niveau inférieur de ceux de la France métropolitaine (10 %), de la région (9,4%) et de l'Eure-et-Loir (9,3%). Enfin, le taux de pauvreté, 9 % de la population en 2018 selon l'INSEE, est faible comparé à celui de la France métropolitaine (14,8 %), de la région (13 %) et du département (11,9 %).

Monsieur Bertrand MASSOT est maire de la commune de Luisant depuis avril 2014. Il a été réélu en mars 2020. Il est par ailleurs vice-président du conseil départemental d'Eure-et-Loir et président du centre de gestion de la fonction publique territoriale d'Eure-et-Loir.

Présentation des contrôles opérés

Outre l'analyse de la situation financière, la chambre s'est attachée à identifier dans ses investigations les risques potentiels encourus par la collectivité puis à examiner les moyens mis en place pour les maîtriser. À cet égard, une attention particulière a été portée à la fiabilité des comptes, la gestion des ressources humaines et la commande publique.

Ce type d'examen, dénommé contrôle interne, se définit comme un dispositif organisé, permanent et documenté, qui vise à maîtriser le fonctionnement et les activités d'une entité, à s'assurer de la réalisation et de l'optimisation de ses opérations, à garantir la protection de ses actifs et de ses ressources financières, ainsi que la qualité des informations qu'elle produit, en particulier comptables, tout en veillant à la conformité aux lois et règlements.⁴

Ce contrôle interne peut être plus ou moins intense en fonction de la taille et des moyens humains et financiers de la collectivité. La chambre s'est ainsi tenue à adapter à la commune de Luisant, d'une population de l'ordre de 7 000 habitants, sa grille d'examen des mesures minimales devant être mises en place pour maîtriser les risques identifiés.

1 UNE FIABILITÉ DES COMPTES ET UNE TRANSPARENCE FINANCIÈRE À AMÉLIORER

L'examen de la fiabilité des informations présentées dans les comptes et de la qualité de l'information financière constitue un préalable à l'analyse financière. La commune ne dispose pas de budget annexe.

² Selon l'INSEE, 30,7 % de la population de Luisant avait plus de 60 ans en 2018 contre 25,9 % en métropole, 28,8 % en région Centre Val-de-Loire et 26,5 % en Eure-et-Loir.

³ La médiane du revenu se situe en 2018 à 24 320 €, elle est supérieure à la médiane France métropolitaine (21 730 €) régionale (21 710 €) et départementale (22 180 €).

⁴ Cour des comptes (2019).

1.1 Une transparence et une information financières perfectibles

1.1.1 Une absence de dimension prospective dans les débats d'orientations budgétaires

La tenue du débat d'orientations budgétaires (DOB) a vocation à éclairer le vote des élus. Dans les communes de la taille de Luisant et en application de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), son organisation autour d'une note explicative de synthèse constitue une formalité substantielle dont l'absence entache d'illégalité toute délibération relative à l'adoption du budget primitif de la collectivité en cause.

L'application combinée de la loi NOTRe et du décret n°2016-841 en date du 26 juin 2016 a conduit à ce que depuis 2017, ce débat doive faire l'objet d'un rapport d'orientations budgétaires (ROB) comportant une série d'informations obligatoires. En outre, il doit être acté par une délibération spécifique.

L'analyse des DOB et des ROB a porté sur les exercices 2015 à 2021. À chaque vote de budget, une note ou un rapport de présentation du DOB a bien été soumis aux membres du conseil municipal. Les débats d'orientations budgétaires sont bien présentés au conseil municipal dans un délai de deux mois précédant l'examen des budgets primitifs.

Les ROB 2018, 2019, 2020 et 2021 n'intègrent pas les apports de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022 et notamment son article 13 qui prévoit qu'à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires, « les collectivités présentent leurs objectifs concernant l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, en comptabilité générale de la section de fonctionnement et l'évolution du besoin de financement annuel calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dette »⁵. En effet, aucune analyse de l'évolution de 2018 à 2022 n'est présentée, aucune projection tant des dépenses et des recettes réelles de fonctionnement que du besoin de financement n'est abordée.

De même, aucune présentation de plan pluriannuel d'investissements n'est proposée avec un récapitulatif chiffré des grands projets à l'horizon de cinq ans (projets structurants, entretien du patrimoine bâti, politique foncière, voirie, espaces verts et modernisation des équipements matériels...). La commune de Luisant se limite à présenter ses projets d'investissement afférents à l'année N et pour les trois années à venir sous forme de liste sans données chiffrées ni calendrier. Seul un montant global est annoncé, sans faire état des orientations en matière d'organisation de programme. Pourtant, le règlement intérieur 2020-2026 du conseil municipal énonce que « [...] un débat a lieu obligatoirement en conseil municipal sur les orientations générales du budget ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés [...] ».

La chambre recommande à la collectivité d'intégrer aux rapports d'orientations budgétaires une présentation prospective des évolutions en matière de dépenses et de recettes

⁵ Cf. circulaire INTB180-599J du 16 mars 2018 sur la mise en œuvre des articles 13 et 29 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 et décret n°2018-309 du 27 avril 2018.

réelles de fonctionnement, conformément à la loi précitée de 2018 et à son règlement intérieur et d'y inclure une dimension pluriannuelle de ses investissements.

En réponse, la collectivité a indiqué qu'une projection des dépenses et recettes de fonctionnement serait ajoutée au ROB 2023 et qu'une délibération sur les PPI serait présentée au conseil municipal en 2022.

Recommandation n° 1 : Réaliser une analyse financière prospective et l'intégrer au rapport d'orientations budgétaires, dans le respect des dispositions des articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT.

1.1.2 La publicité des budgets et comptes administratifs à compléter

L'article 107 de la loi NOTRe, codifié à l'article L. 2313-1 du CGCT, a introduit plusieurs modifications visant à assurer une meilleure publicité des informations budgétaires et comptables :

- joindre au budget primitif et au compte administratif une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles ;
- insérer sur le site internet des documents budgétaires (la présentation brève et synthétique précédemment évoquée, ROB, etc.) et la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif. Ces informations doivent être présentées dans des conditions garantissant une large accessibilité (article R. 2313- 8 du CGCT).

Concernant le premier point, ces documents existent sur les exercices contrôlés et reprennent l'ensemble des données financières permettant de compléter les documents budgétaires et synthétiques.

En revanche, la consultation du site internet de Luisant a permis de constater que si le ROB 2020 y figurait, les autres éléments n'étaient pas mis en ligne, contrairement aux dispositions de l'article R. 2313-8 du CGCT. La chambre invite en conséquence la collectivité à mettre à jour son site internet conformément aux dispositions du CGCT.

En réponse, la collectivité a indiqué qu'elle réalisera les mesures de publicité préconisées ci-dessus courant avril 2022.

1.2 Une utilisation des outils de fiabilité comptable peu maîtrisée, génératrice de risques pour la collectivité

1.2.1 Des rattachements des produits et des charges à l'exercice inconstants, source d'insincérité budgétaire

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice découle des principes d'annualité budgétaire et d'indépendance des exercices. La procédure de rattachement consiste à intégrer dans le résultat annuel :

- toutes les charges engagées au budget, qui ont donné lieu à des services faits, et pour lesquelles le mandatement n'a pu être réalisé faute de réception des pièces justificatives à l'issue de la journée complémentaire ;
- tous les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice considéré et qui n'ont pas pu être comptabilisés faute d'émission des pièces justificatives afférentes.

L'examen des comptes de gestion entre 2015 et 2020 de la commune de Luisant, fait apparaître que la collectivité a mis en place la procédure de rattachements des charges et des produits à l'exercice.

Tableau n° 1 : Rattachement des produits et des charges

<i>Rattachements</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Total des charges rattachées</i>	278 567	279 399	323 351	160 061	231 681	205 572
<i>Charges de gestion</i>	5 624 149	5 531 686	5 423 775	5 139 377	5 490 244	5 215 547
Charges rattachées en % des charges de gestion	5,0 %	5,1 %	6,0 %	3,1 %	4,2 %	3,9 %
<i>Total des produits rattachés</i>	114 345	268 952	235 069	93 490	109 331	162 642
<i>Produits de gestion</i>	7 021 621	6 883 757	6 599 335	6 912 644	6 969 881	6 909 095
<i>dont produits non encore facturés</i>	48 767	95 208	162 842	90 275	104 352	53 724
Produits rattachés en % des produits de gestion	1,6 %	3,9 %	3,6 %	1,4 %	1,6 %	2,4 %

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion 2015 à 2020

Toutefois, il n'existe pas de note de présentation des procédures de rattachement des charges et des produits au sein des services. Aucune procédure n'est communiquée aux différents services, aucune date à laquelle la saisie des bons de commandes est bloquée n'est définie, aucun état des engagements non soldés au 31/12 pour chaque service n'est réalisé.

La pratique de la procédure des rattachements au sein de la ville de Luisant s'est avérée par ailleurs inconstante, comme le montre le tableau précédent, avec une baisse conséquente du montant des rattachements en charges et en produits en 2018.

Concernant le rattachement des produits, il est constaté, chaque année, un montant plus ou moins important de produits non encore facturés, allant jusqu'à 163 000 € en 2017⁶. En réponse, la collectivité admet de nombreux retards dans la facturation des produits de services concernant les cantines, les garderies, les études, et la saison culturelle.

Les rattachements de charges et de produits effectués par la collectivité ne sont donc pas exhaustifs. Cette méconnaissance de la règle des rattachements par la commune de Luisant fausse le résultat de l'exercice entraînant un compte administratif erroné ainsi qu'un budget pour l'année suivante entaché d'insincérité budgétaire.

C'est pourquoi, la chambre recommande à la collectivité de mettre en place une procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice plus rigoureuse afin de fiabiliser ses comptes et d'éviter le risque d'insincérité budgétaire.

En réponse, la collectivité indique qu'elle se rapprochera du Trésor public pour obtenir la note de présentation des procédures de rattachement des charges et des produits afin de la diffuser auprès de ses services dans le courant du second semestre 2022.

En outre, la commune s'est engagée à mettre en place une procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice plus rigoureuse afin de fiabiliser ses comptes et d'éviter le risque d'insincérité budgétaire. Elle souligne toutefois que depuis l'année 2017, les produits non facturés ont considérablement été réduits et ont atteint 54 000 euros en 2020.

1.2.2 Une comptabilité d'engagement à compléter

L'article L. 2342-2 du CGCT prévoit que l'ordonnateur tient la comptabilité d'engagement des dépenses dans les conditions prévues à l'arrêté du 26 avril 1996.

L'article 30 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique définit l'engagement comme « l'acte juridique par lequel une personne morale [...] crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une dépense. L'engagement respecte l'objet et les limites de l'autorisation budgétaire ».

La comptabilité des dépenses engagées concerne l'ensemble des dépenses d'investissement et de fonctionnement. Dès qu'une décision est prise de procéder à une dépense, avec formalisation par un bon de commande, un marché ou tout autre acte de la collectivité, le montant prévisionnel de la dépense est inscrit dans les engagements. La référence à l'engagement est constituée par le numéro du bon de commande ou par la numérotation ou la codification donnée par la collectivité.

La commune de Luisant n'a pas mis en place de procédure relative au circuit de la dépense formalisée par un document diffusé aux services émettant des bons de commandes.

Toutefois, la collectivité indique tenir une comptabilité d'engagement lors de l'établissement des bons de commandes, du retour des contrats et des marchés signés, des notifications ou devis reçus, et après simulations effectuées pour les fluides (eau, électricité, ...). Un état d'engagement de dépenses pour 2021 a été transmis par la collectivité. Le tableau transmis indique les principaux éléments recommandés par le guide synthétique de

⁶ Notamment concernant les produits des services et du domaine et des redevances, (93 751 € en 2017, 90 160 € en 2018, 42 461 € en 2019 et 42 455 € en 2020 d'après les comptes administratifs).

la comptabilité d'engagement de la Direction générale des collectivités locales (DGCL), notamment y figurent le numéro d'engagement, la date et la nature de l'engagement, le nom du créancier, le montant de l'engagement et son solde, le service gestionnaire, l'article comptable. La date du service fait et celle du mandatement pourraient y être ajoutées.

La chambre invite en conséquence la collectivité à compléter les engagements effectués par ceux générés par toute nouvelle obligation envers un tiers, comme tous les nouveaux contrats de maintenance et d'entretien et toutes les nouvelles conventions.

En réponse, la collectivité a indiqué qu'une note de procédure relative au circuit de la dépense, formalisée par un document, sera diffusée aux services émettant des bons de commandes.

1.2.3 Des paiements de factures intervenant au-delà du délai légal

Le délai global de paiement de la commune de Luisant connaît une dégradation en 2018 et 2019, passant de 22,11 jours en 2017 à 38,61 jours en 2018 et à plus de 43 jours en 2019, délai bien supérieur au délai réglementaire de paiement des collectivités territoriales et établissements publics locaux fixé à 30 jours par le décret n° 2013-269 du 29 mars 2013.

Tableau n° 2 : Évolution du délai global de paiement de la commune de Luisant entre 2016 et 2020

<i>En jours</i>	2016	2017	2018	2019	2020
Délai global de paiement	26,82	22,11	38,61	43,33	27,84

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les tableaux de synthèse transmis par le comptable

La collectivité explique les retards de paiements constatés en 2018 et 2019 par des problèmes de communication entre services et par des difficultés de trésorerie. Pour rappel, la commune a également eu des retards dans l'émission de ses titres de recettes sur ces deux exercices (Cf. paragraphe 3.2.1 sur le rattachement des produits à l'exercice). Ces différents constats amènent à s'interroger sur l'organisation même des services de la commune, et confirment la nécessité de mettre en place *a minima* des notes de procédure entre eux.

La collectivité n'a par ailleurs pas versé de pénalité de retard à ses créanciers comme l'impose le décret précité. Or, dès lors qu'il y a dépassement du délai de paiement par la collectivité, celle-ci est tenue de mandater, de sa propre initiative, des pénalités de retard au profit de son créancier.

En 2020, le délai global de paiement s'est amélioré, atteignant 27,84 jours. Toutefois, ce délai constitue une moyenne de tous les mandatements, prenant en compte également les dettes sans facture et les paiements avant mandatement qui viennent automatiquement améliorer le délai global. De ce fait, un délai global de paiement proche du maximum de 30 jours signifie qu'une partie des paiements intervient en dépassement du délai légal.

La chambre invite en conséquence la commune de Luisant à instaurer une procédure de suivi des factures en instance de mandatement pour mieux maîtriser le risque de dépassement du délai de paiement et verser d'office les pénalités de retard dues à ses créanciers conformément à la réglementation.

1.2.4 Des carences dans le suivi du patrimoine et un inventaire peu fiable, sources de risques financiers pour la collectivité

1.2.4.1 Des écritures de transfert d'immobilisations non réalisées

Le compte 23 « immobilisations en cours » a pour objet d'inscrire au bilan la valeur des travaux afférents à des immobilisations non achevées à la fin de l'exercice. Au fur et à mesure de la fin des travaux et de leur mise en service, le compte 23 doit faire l'objet de virements aux comptes d'immobilisations 21 selon le type d'opérations d'ordre non budgétaire conformément à l'instruction M14⁷. Il en est de même pour les comptes 20 d'immobilisations incorporelles qui doivent soit être amortis soit être intégrés aux comptes 21 dédiés.

L'examen des soldes des comptes d'immobilisation, à partir des comptes de gestion, fait apparaître une absence de régularisation de certains comptes. Ces comptes font en effet apparaître des soldes débiteurs au 31 décembre 2021 qui sont repris depuis plusieurs années sans avoir été intégrés aux comptes 21 dédiés :

- Compte 2031 : 650 546,89 €
- Compte 2033 : 79 042,77 €
- Compte 2313 : 1 962 231,86 €
- Compte 2315 : 2 417 137,16 €
- Compte 2318 : 678,99 €

Ce retard d'intégration des comptes d'immobilisation a pour conséquence une absence d'amortissement pour les biens amortissables, ainsi que des montants d'amortissements et des valeurs nettes comptables erronés dans le bilan. Facteur de risques pour la commune, il est nécessaire qu'elle y remédie. Le trésorier a d'ailleurs effectué plusieurs relances pour l'apurement de ces opérations d'intégration, non suivies d'effets.

La collectivité explique cette situation par un manque de personnel. Malgré cette objection de moyens qui relève de choix de gestion de la collectivité, la chambre demande à la collectivité, à l'instar du comptable public, d'apurer les comptes d'immobilisation afin de fiabiliser la base comptable des amortissements.

1.2.4.2 Des amortissements partiellement budgétés

L'instruction M14 rend obligatoire les amortissements des immobilisations pour les communes ou les groupements de communes dont la population est supérieure ou égale à 3 500 habitants. La dotation aux amortissements s'impose à la comptabilité des collectivités locales et garantit en partie la sincérité de leur budget.

L'amortissement permet, chaque année, de constater forfaitairement la dépréciation des biens immobilisés et de dégager des ressources destinées à les renouveler. Il est calculé pour chaque catégorie d'immobilisations en fonction d'une durée prévisible d'utilisation. Comptablement et budgétairement, l'amortissement consiste à inscrire en dépense de fonctionnement la dotation annuelle au compte 68 « Dotation aux amortissements », la même somme apparaissant en recette d'investissement au compte 28 « Amortissements des

⁷ Titre1 – Chapitre 2 paragraphe 2. Compte 23 et compte 21.

immobilisations ». L'amortissement apparaît comme une affectation obligatoire d'une partie de l'excédent de fonctionnement à la section d'investissement et constitue en conséquence un autofinancement minimal destiné au renouvellement des immobilisations.

Par délibération en date du 7 novembre 2002, le conseil municipal a adopté les durées d'amortissement de ses biens renouvelables. La chambre constate que cette délibération est ancienne et ne comprend pas l'amortissement de certains actifs apparaissant dans le patrimoine de la commune comme les subventions d'équipement et les immeubles de rapport. Pourtant ces amortissements constituent des dépenses obligatoires conformément à l'article L. 2321-2 du CGCT.

Le tableau qui suit retrace, sur la période 2015 à 2020, le montant des dotations aux amortissements réalisé d'après les comptes administratifs et comptes de gestion, en comparaison avec le montant des amortissements des immobilisations à amortir pour l'année généré par le logiciel de la commune.

Tableau n° 3 : Les dotations aux amortissements entre 2015 et 2020

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total des 6 années
<i>Dotations aux amortissements des immobilisations réalisées au compte de gestion</i>	90 817	599 929	599 918	659 536	659 820	898 057	3 508 077
<i>Amortissements à budgéter inscrits sur l'état récapitulatif des immobilisations transmis par Luisant</i>	753 643	901 625	806 279	1 038 578	822 529	777 452	5 100 106
<i>Différence</i>	-662 826	-301 696	-206 361	-379 042	-162 709	120 605	-1 592 029

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion et les états d'immobilisation transmis par la commune de Luisant

La commune ne procède qu'à un amortissement partiel de ses immobilisations.

Les états récapitulatifs des immobilisations font apparaître que la commune ne procède notamment pas à l'amortissement de toutes les subventions d'équipements. Le trésorier de Chartres Métropole alerte régulièrement la collectivité sur ce point et demande des rectifications qui demeurent à ce jour sans effet.

La sous-évaluation des dotations par la commune atteint près de 1,6 M € sur six ans. Ce chiffre n'est pas exhaustif car il s'appuie sur les inscriptions enregistrées par la commune. Le comptable de la trésorerie de Chartres Métropole a réalisé un contrôle de chaque compte d'immobilisation pour les exercices 2018, 2019, 2020 et 2021. Au terme d'un travail de plusieurs mois, il constate que pour 2018, 2019 et 2020 un montant de 427 004 € d'immobilisations n'a pas été amorti et pour 2021, au 30 novembre, 70 000 €. Ce travail a été transmis à la commune de Luisant pour qu'elle effectue les modifications nécessaires.

La sincérité du bilan et du compte de résultat de l'exercice impose que cette dépréciation soit constatée. Cette sous-évaluation des dotations aux amortissements ne permet pas de déprécier les biens immobilisés et de dégager les ressources destinées à les renouveler. De plus, elle a une incidence directe sur le résultat de fonctionnement et va ainsi abonder artificiellement l'autofinancement que peut dégager la collectivité pour financer ses investissements.

En conclusion, la chambre relève une sous-évaluation estimée à près de 1,6 M€ sur six ans. Elle demande à la commune d'inscrire la totalité de la dotation aux amortissements des

immobilisations chaque année afin de constater fidèlement la dépréciation des biens immobilisés et présenter ainsi un budget sincère. La collectivité doit également se doter d'une délibération qui fixe de manière exhaustive et précise les modalités d'amortissement de ses actifs.

En réponse, la collectivité évoque l'augmentation de ses dotations aux amortissements sur la période 2015-2020 et indique qu'elle poursuivra ses efforts de fiabilisation. Elle s'est engagée à revoir, en 2022, dans une délibération la durée d'amortissement des biens amortissables.

1.2.4.3 Une absence d'inventaire exhaustif

Le patrimoine d'une collectivité est enregistré au bilan. Celui-ci doit donner une image fidèle, complète et sincère de la situation patrimoniale de la collectivité. L'ordonnateur, qui a connaissance de l'ensemble des opérations de nature patrimoniale dès leur conception, doit être en mesure de fournir toutes les informations nécessaires à leur correct enregistrement comptable (exhaustivité, valorisation notamment).

Cette démarche doit permettre à la collectivité de répondre parfaitement aux exigences de régularité et « d'image fidèle » des comptes. Une tenue rigoureuse de l'inventaire permet de fiabiliser un élément important du bilan de la commune. Seul un inventaire précis des biens amortissables ayant vocation à être intégrés dans l'actif de la commune permet de s'assurer de la sincérité des amortissements réalisés. La bonne tenue de l'inventaire participe à la sincérité de l'équilibre budgétaire.

En revanche la méconnaissance et l'absence d'un suivi partagé du patrimoine conduit notamment à :

- différer des dates de mise en service, minorant en cela la charge d'amortissement ;
- oublier des sorties ou mises au rebut, conduisant à ne pas constater de plus ou moins-values.

L'inventaire comptable 2020 a été transmis par la commune. L'examen du document fait apparaître une erreur d'1,47 M€ dans le calcul de la valeur nette comptable, comme le montre le tableau qui suit :

Tableau n° 4 : Erreur dans le calcul de la valeur nette comptable de l'inventaire 2020

<i>en €</i>	Valeur d'acquisition ou valeur brute (a)	Amortissements antérieurs (b)	Amortissement 2020 ©	Valeur nette comptable (a)-(b)-©
<i>Inventaire transmis par commune de Luisant</i>	47 683 973	3 380 812,37	961 820,05	41 868 584,04
<i>Erreur dans le calcul de la VNC</i>	47 683 973	3 380 812,37	961 820,05	43 341 340,58
<i>Différence au sein même de l'inventaire de la commune</i>				1 472 756,54

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après l'inventaire comptable 2020 transmis par la commune de Luisant

Le rapprochement de l'inventaire comptable de la commune avec l'état de l'actif du comptable pour l'exercice 2020 n'est pas réalisable. En effet, outre le fait que l'inventaire comptable de la commune est erroné, le montant après application du calcul corrigé diffère fortement de celui de l'état de l'actif du comptable qui lui-même diverge du compte de gestion 2020.

Concernant l'absence de concordance entre l'état de l'actif et le compte de gestion, le comptable de la trésorerie de Chartres Métropole a été destinataire d'une communication du procureur financier près la chambre régionale des comptes du Centre - Val de Loire le 3 décembre 2020, relatif à l'exercice 2018, « *l'invitant à produire pour les années à venir un état de l'actif répondant dans sa forme, aux dispositions fixées dans l'instruction M14 et à lui assurer de la complète cohérence de ce document avec les éléments du compte de gestion* ». Au 31 décembre 2020, une différence de 4 131 525,54 € apparaît entre le compte de gestion et l'état de l'actif.

Tableau n° 5 : L'absence de concordance entre l'inventaire comptable de la commune de Luisant, l'état de l'actif et le compte de gestion

<i>en €</i>	Valeur d'acquisition ou valeur brute (a)	Amortissements antérieurs (b)	Amortissement 2020 (c)	Valeur nette comptable (a)-(b)-(c)
<i>Inventaire 2020 transmis par la commune de Luisant</i>	47 683 973,00	3 380 812,37	961 820,05	41 868 584,04
<i>État de l'actif 2020</i>	56 840 975,67	1 832 309,78	113 303,36	54 895 362,53
<i>Compte de gestion 2020</i>	56 840 975,67	6 077 138,68		50 777 954,34

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après l'inventaire 2020 de la commune, l'état de l'actif et le compte de gestion 2020.

La trésorerie de Chartres Métropole a indiqué que la différence entre l'état de l'actif et le compte de gestion 2020 correspondait aux échéances d'amortissements comptabilisées aux différents comptes 28 et non ventilées sur l'état de l'actif pour un montant de 4 131 525,54 €.

La commune n'a pas mis en place d'inventaire physique de ses biens, seul l'inventaire comptable est réalisé. Pourtant l'ordonnateur est chargé du recensement des biens et de leur identification, ce qui implique de tenir un inventaire physique, registre justifiant de la réalité physique des biens, et un inventaire comptable, qui permet de connaître les immobilisations sur le volet financier.

La collectivité est en conséquence invitée à réaliser un inventaire comptable exhaustif et à mettre en place un inventaire physique de ses biens.

En réponse, la collectivité s'est engagée à réaliser un inventaire physique de ses biens à partir de 2022 qu'elle actualisera par la suite.

1.2.5 Une absence de suivi des provisions pour risques et charges

Ces provisions sont destinées à couvrir des risques et des charges nettement précisées quant à leur objet et que des événements survenus ou en cours rendent probables. Évaluées en fin d'exercice, elles doivent être réajustées au fur et à mesure de la variation des risques et éventuellement des charges et n'ont qu'un caractère provisoire.

La commune de Luisant ne procède pas à un suivi de ses provisions pour risques et charges. Ainsi le compte 151 « provision litiges » fait apparaître un solde créditeur de 30 000 € sur toute la période, dont la collectivité ne peut expliquer le fondement.

Tableau n° 6 : Solde créditeur du compte 151 « Provisions pour risques et charges »

au 31 décembre en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Provisions pour risques et charges	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion 2015 à 2020

En outre, aucune provision n'a été constituée pour la mise en œuvre du compte épargne temps (CET) dans la commune. Pourtant des provisions doivent être constituées pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur les CET par l'ensemble des personnels. Elles sont reprises pour couvrir le coût que la collectivité supporte du fait de la consommation des droits ouverts aux personnels concernés (monétisation, congés, prise en compte par le régime de retraite additionnelle de la fonction publique).

Cette absence de suivi des provisions témoigne, à nouveau, de la nécessité pour la commune de suivre ses comptes avec davantage de rigueur, afin de les fiabiliser et maîtriser davantage les risques qui y sont attachés.

La chambre invite la commune à mettre en place un suivi de ses provisions pour risques et charges et notamment constituer des provisions pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur le CET par l'ensemble de ses personnels.

En réponse, la collectivité s'est engagée à supprimer la provision de 30 000 € dont elle ne peut expliquer le fondement. Elle considère par ailleurs que le risque lié à l'absence de provisionnement pour les CET est négligeable puisque, selon elle, le chapitre 012 est en capacité d'absorber les risques liés à la monétisation du CET qui représente environ 1% du chapitre 12. Le risque est donc très limité de son point de vue.

La chambre prend note de l'engagement de supprimer la provision sans fondement. En revanche, elle rappelle que la commune doit identifier l'ensemble des risques et charges et, s'agissant de la provision pour le CET, doit se conformer à l'obligation de les constituer, telle que prescrite par l'instruction comptable M14 Titre1 Chapitre 2 Compte 158 « provisions pour la mise en œuvre du compte épargne temps ». Le respect de cette obligation lui permettra, en outre, de fiabiliser davantage ses comptes et de maîtriser les risques afférents.

1.2.6 Des dysfonctionnements ne permettant pas à la collectivité de passer par anticipation en comptabilité M57

À compter du 1^{er} janvier 2024 les collectivités seront tenues de mettre en place la nomenclature M57. Celle-ci vise à améliorer la qualité comptable avec des évolutions et des assouplissements apportés aux règles budgétaires. Il s'agit notamment de : la pluri annualité (l'organe délibérant se dote d'un règlement budgétaire qui fixe les règles de gestion des autorisations de programmes (AP) et des autorisations d'engagement (AE)) ; la fongibilité des crédits (l'exécutif, autorisé par l'assemblée délibérante, peut procéder à des virements de chapitre à chapitre au sein de la même section dans la limite de 75 % des dépenses réelles de la section) ; la gestion des dépenses imprévues (dans la limite de 2 % des dépenses réelles de chaque section, il est possible de voter des AP et des AE relatives aux dépenses imprévues) ; le traitement des provisions et dépréciations (en application des principes de prudence et de sincérité, la M57 impose de constituer une provision, dès l'apparition d'un risque avéré et une dépréciation, dès la perte de valeur d'un actif).

Or, au regard des dysfonctionnements relevés sur la fiabilité des comptes, confirmés par le comptable public, la collectivité n'a pas été en mesure de passer de façon anticipée en comptabilité M57 au 1^{er} janvier 2022.

En réponse, l'ordonnateur indique que le logiciel de la commune ne serait pas suffisamment robuste pour supporter la mise en place du nouveau référentiel comptable M57. Il précise, par ailleurs, que le problème concerne surtout les amortissements et les immobilisations après plusieurs décennies de sous dotations, malgré un effort de rattrapage ces dernières années.

La chambre ne partage pas cet argument de moyens qui ne peut être opposé à une obligation réglementaire qui imposera le passage en M57 en janvier 2024 ce qui, par conséquent, oblige la commune à une mise à niveau de la fiabilité de ses comptes à court terme.

Recommandation n° 2 : Corriger les anomalies comptables relevées afin de fiabiliser les comptes, et permettre la migration réglementaire sur le nouveau référentiel comptable M 57 au 1^{er} janvier 2024.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La chambre constate que les outils de fiabilisation des comptes ne sont pas utilisés par la commune de Luisant de manière appropriée. Elle a identifié des pistes importantes d'amélioration qui contribueront à la transparence de l'information financière nécessaire à une prise de décision éclairée.

Les notes accompagnant les débats d'orientation budgétaires se sont enrichies au fil des ans et des évolutions législatives. Cependant la pluri-annualité des dépenses d'investissement comme les projections d'autofinancement doivent apparaître dans les documents transmis. En l'état, les rapports d'orientations budgétaires ne reflètent pas la situation financière de la collectivité dans son ensemble en l'absence d'une dimension prospective.

L'utilisation approximative des outils de fiabilité des comptes est source de risques pour la commune. En effet la collectivité est appelée, afin d'éviter le risque d'insincérité budgétaire, à mettre en place une procédure de rattachements des produits et des charges à l'exercice plus rigoureuse ainsi que de procéder à l'amortissement de ses immobilisations de manière exhaustive. La chambre invite également la collectivité à perfectionner le suivi de son patrimoine et à mettre en place un inventaire physique de ses immobilisations.

La commune tirerait également avantage à compléter sa comptabilité d'engagement en termes de périmètre.

Enfin la commune doit rapidement corriger tous les dysfonctionnements relevés qui ne peuvent lui permettre la migration obligatoire, au plus tard au 1^{er} janvier 2024, sur le référentiel comptable M57.

2 UNE SITUATION FINANCIÈRE FRAGILE À MAÎTRISER POUR SOUTENIR LES INVESTISSEMENTS

Selon le compte administratif 2020, le résultat cumulé du budget principal s'élevait à près de 11,9 M d'€ en dépenses et à près de 12,4 M en recettes. L'analyse financière a été réalisée sur la période 2015-2020 à partir des données du logiciel des juridictions financières et des documents budgétaires de la commune⁸.

Lorsque des comparaisons de strate de commune sont effectuées, les données sont extraites des fiches des comptes individuels des communes disponibles sur le site www.collectivites-locales.gouv.fr et des fiches d'analyse des équilibres financiers fondamentaux (fiches AEFF) de la direction générale des finances publiques (DGFIP). La commune de Luisant relève de la strate des communes de 5 000 à 10 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (fiscalité professionnelle unique).

⁸ Les tableaux d'analyse financière sont joints en annexes n° 2 et n° 3.

L'année 2020 a été affectée par les effets de la crise sanitaire. La commune de Luisant a identifié les pertes de recettes, les économies de dépenses ainsi que les dépenses supplémentaires réalisées au cours de l'année. Elle indique que les conséquences financières de la crise se compensent à savoir au total une économie de 140 000 € en dépenses et une perte de 150 000 € en recettes.

2.1 Un autofinancement généré par une épargne de gestion satisfaisante, fortement affectée par la charge de la dette

L'analyse des soldes intermédiaires de gestion fait apparaître un excédent brut de fonctionnement (EBF), solde entre les produits et les charges de gestion, satisfaisant. Il se maintient depuis 2018 au-dessus de 1,5 M €, les charges ayant baissé plus vite que les produits (-7,3 % contre -1,6 %) entraînant un effet ciseau favorable à la collectivité.

Cette épargne de gestion représente 24,5 % des produits de gestion en 2020 et se situe au-dessus de la moyenne de la strate⁹.

La capacité d'autofinancement (CAF) brute atteint un niveau satisfaisant depuis 2018 se situant toujours au-dessus de 15 % des produits de gestion.

Tableau n° 7 : Évolution des ratios d'épargne

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>EBF en % des produits de gestion</i>	19,9 %	19,6 %	17,8 %	25,7 %	21,2 %	24,5 %
<i>CAF brute en % des produits de gestion</i>	12,5 %	17,1 %	13,4 %	19,7 %	15,6 %	19,5 %

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion

Pourtant, si l'autofinancement brut atteint 19,5 % des produits de gestion en 2020, cette épargne est lourdement affectée par l'augmentation des charges d'intérêt de la dette depuis 2018 (+ 67 % d'augmentation en 2018).

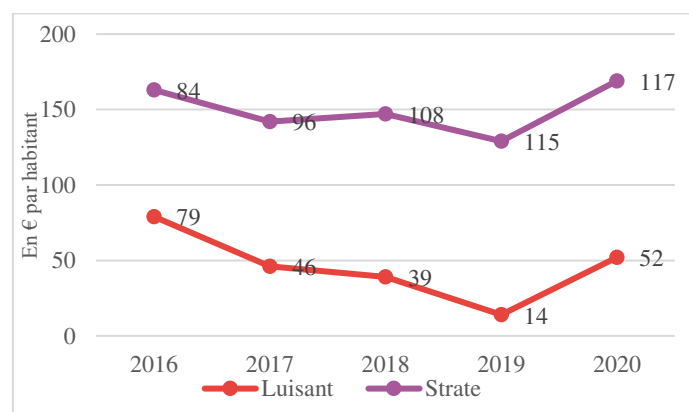
⁹ 243 € par habitant pour Luisant contre 219 € par habitant pour la strate. En 2017, une baisse est observée en raison de la diminution de 185 966 € de l'attribution de compensation encaissée par la commune à la suite du transfert de la compétence éclairage public au 1^{er} janvier 2016 et du reversement à la communauté d'agglomération Chartres Métropole d'un trop perçu en 2016 du même montant.

Tableau n° 8 : Formation et évolution de l'autofinancement entre 2015 et 2020

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Produits de gestion (A)	7 021 621	6 883 757	6 599 335	6 912 644	6 969 881	6 909 095
Charges de gestion (B)	5 624 149	5 531 686	5 423 775	5 139 377	5 490 244	5 215 547
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 397 472	1 352 071	1 175 560	1 773 268	1 479 637	1 693 548
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>19,9 %</i>	<i>19,6 %</i>	<i>17,8 %</i>	<i>25,7 %</i>	<i>21,2 %</i>	<i>24,5 %</i>
+/- Résultat financier (charge d'intérêt de la dette)	-203 033	-186 013	-254 648	-425 603	-384 633	-366 544
+/- Autres produits et charges excep. réels	-316 858	13 018	-34 620	11 259	-10 283	22 408
= CAF brute (C)	877 581	1 179 076	886 291	1 358 923	1 084 722	1 349 412
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>12,5 %</i>	<i>17,1 %</i>	<i>13,4 %</i>	<i>19,7 %</i>	<i>15,6 %</i>	<i>19,5 %</i>
- Annuité en capital de la dette (D)	660 897	622 858	562 413	1 089 778	989 888	987 477
= CAF nette ou disponible (C-D)	216 685	556 218	323 879	269 145	94 834	361 935

Source CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion

La capacité d'autofinancement (CAF) nette ou épargne nette de la collectivité, si elle reste positive, varie fortement en passant de 216 685 € en 2015¹⁰ à 556 218 € en 2016 puis se détériore jusqu'à atteindre 94 834 € en 2019 avant de se redresser en 2020 avec un montant de 361 935 €. Cette évolution est à mettre en relation avec l'augmentation de plus de 58 % de l'annuité en capital de la dette constatée entre 2016 et 2020¹¹. L'épargne nette se reconstitue en 2020 grâce à la maîtrise des dépenses de gestion, ainsi qu'à une absence de recours à l'emprunt.

Graphique n° 1 : Comparaison de l'évolution de la CAF nette par habitant

Source : fiches comptes individuels des communes

¹⁰ En 2015, la commune de Luisant a résilié la convention d'aménagement cœur de ville qu'elle avait signé, versant au concessionnaire 450 000 € dans le cadre de la résiliation.

¹¹ La collectivité a mis en place, au cours de l'exercice 2017, une opération de partenariat public privé (PPP) pour la construction d'un groupe scolaire et d'un pôle petite enfance. Cette opération, non contrôlée par la chambre, a augmenté l'encours de dette de la collectivité de 8,3 M€ en 2018 et représente plus de 400 000 € d'annuité en capital en 2020 sur un total de remboursement de 987 000 €.

Comparativement aux résultats des collectivités de sa strate, la commune présente une épargne de gestion (EBF) par habitant au-dessus de la moyenne nationale depuis 2018. En revanche, la capacité d'autofinancement nette par habitant reste en dessous de la moyenne nationale de la strate avec une différence atteignant 100 € par habitant en 2019 et 65 € par habitant en 2020¹².

La chambre constate que l'autofinancement de la commune demeure fortement affecté par le remboursement de sa dette.

2.1.1 Des produits de gestion, en légère baisse

Les produits de gestion de la commune de Luisant ont diminué de 1,6 % entre 2015 et 2020, année où ils représentent 994 € par habitant contre 1 127 € par habitant pour la moyenne de la strate.

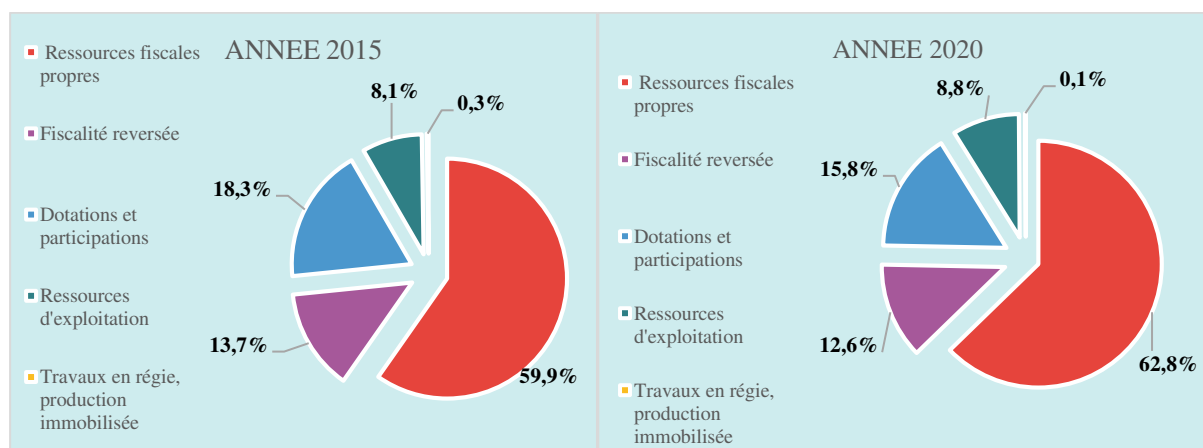
2.1.1.1 La prépondérance des ressources fiscales dans la structure des produits de gestion

Les produits de gestion sont composés principalement des ressources fiscales propres, des ressources d'exploitation, de la fiscalité reversée, ainsi que des dotations et participations. Les ressources fiscales propres sont la première ressource de la commune, elles sont de l'ordre de 60 % des produits de gestion sur la période¹³.

¹² A noter que si la collectivité reconnaît que sa CAF nette est inférieure à la moyenne nationale, elle fait valoir qu'elle est toutefois supérieure à celle de la moyenne des communes du département de plus de 50%. A cet égard, la chambre relève que la moyenne des communes de la strate en Eure-et-Loir n'est composée que de quatre communes en 2016, six communes de 2017 à 2019 et cinq en 2020, ce qui ne constitue pas un panel pertinent pour effectuer des comparaisons, au contraire de la moyenne nationale de la strate, composée de plus de 1 109 communes (données non transmises par le comptable public pour 2015).

En outre, si l'on observe malgré cela la moyenne de la strate en Eure-et-Loir, il apparaît que la comparaison est favorable à la commune de Luisant pour la seule année 2020, sa CAF nette se situe nettement en dessous jusqu'en 2019 inclus.

¹³ Cette évolution dans la structure des produits est due à la baisse des dotations et participations de 2,5 points ainsi qu'à celle de la fiscalité reversée de 1,1 points. La commune de Luisant a, en effet, transféré une compétence à la communauté d'agglomération Chartres Métropole au cours de la période, induisant une diminution de son attribution de compensation.

Graphique n° 2 : Structure des produits de gestion en 2015 et 2020

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion 2015 et 2020.

2.1.1.2 Des ressources fiscales en augmentation

Sur la période 2015-2020, le produit net moyen des impôts locaux constitue 90,5 % des ressources fiscales propres. En moyenne, le produit des impôts locaux est composé à hauteur de 44,5 % par la taxe d'habitation, de 55,1 % par la taxe sur le foncier bâti et à 0,3 % par la taxe sur le foncier non bâti. La très légère augmentation du produit des impôts locaux net des restitutions (0,6 %) s'explique uniquement par l'évolution de la valeur des bases fiscales et résulte plus particulièrement de la revalorisation forfaitaire des bases comme le montre le tableau en annexe n° 3.

Sur la période 2015-2020, la base nette par habitant est à la fois moins élevée à Luisant que pour la strate (en moyenne 2 510 € contre 2 641 €) et présente une croissance moindre (variation annuelle moyenne de 1,2 % contre 1,4 %). En revanche, au niveau du produit des impôts locaux, la commune se situe au-dessus de la moyenne de la strate sur toute la période :

Tableau n° 9 : Évolution du produit des impôts locaux en € par habitant

En € par habitant		2015	2016	2017	2018	2019	2020
Impôts locaux	Luisant	538	542	540	547	557	563
	Moyenne de la strate	468	471	478	488	500	507

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les fiches DGFIP comptes individuels des communes

En effet, si la commune a baissé ses taux au cours de la période 2015 à 2020 (entre - 0,5 % et -0,4 % Cf. annexe n°3), ils demeurent encore nettement plus élevés que ceux de la strate¹⁴.

¹⁴ En 2020 - taux taxe d'habitation 17,20 % pour Luisant contre 15,22 % pour la strate, taux du foncier bâti 27,10 % pour Luisant contre 20,88 %. À noter l'exception de la taxe sur le foncier non bâti (49,26 % pour Luisant contre 52,196 % pour la strate).

Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (CMPF) mesure la pression fiscale en rapportant le produit fiscal au potentiel fiscal. Il est courant de considérer que si le CMPF est supérieur à 100 % la pression fiscale supportée est forte et que s'il est supérieur à 130 % il n'existe alors plus de marge de manœuvre fiscale. Le CMPF de la collectivité se situe entre 126,3 % en 2015 et 121,7 % en 2020 (Cf. annexe n°3). Ainsi, compte tenu de la pression fiscale, la commune de Luisant dispose de marges de manœuvre limitées.

Tableau n° 10 : Un coefficient de mobilisation du potentiel fiscal élevé

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal</i>	126,3 %	124,3 %	123,5 %	122,6 %	121,6 %	121,7 %

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après le tableau en annexe 3

Hormis les impôts locaux, les ressources fiscales propres se composent pour un peu moins de 10 % de différentes taxes, dont les taxes sur activités de service et domaine (droits de stationnement, droit de place, TLPE), la taxe sur la consommation finale d'électricité et la taxe sur les pylônes électriques. La taxe sur les activités de services et domaines a diminué de plus de 20 % depuis 2015. Cette baisse concerne principalement la taxe locale sur la publicité extérieure. La taxe sur la consommation finale d'électricité (TCFE) n'est plus perçue par la commune en raison du transfert de la compétence relative à l'éclairage public à la communauté d'agglomération de Chartres Métropole. En revanche, les taxes sur les pylônes électriques et les droits de mutation à titre onéreux, (DMTO), ont fortement progressé respectivement de 26,2% et 57,9 %, (soit en variation moyenne annuelle 4,8 % et 9,6 %).

Tableau n° 11 : Évolution et composition de la ressource fiscale

<i>en €</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	<i>Var. annuelle moyenne</i>
<i>Taxes foncières et d'habitation</i>	3 808 231	3 818 757	3 802 251	3 823 281	3 881 790	3 903 481	0,5 %
+ <i>Taxe sur les surfaces commerciales (Tacoma)</i>	0	0	0	0	0	19 988	
<i>Impôts locaux</i>	3 808 231	3 818 757	3 802 251	3 823 281	3 881 790	3 923 469	0,6 %
- <i>Restitution et versements sur impôts locaux (hors péréquation, AC et DSC)</i>	0	0	0	0	0	0	
<i>Impôts locaux nets des restitutions</i>	3 808 231	3 818 757	3 616 285	3 823 281	3 881 790	3 923 469	0,6 %
+ <i>Taxes sur activités de service et domaine</i>	109 596	101 268	97 621	98 573	83 736	86 934	-4,5 %
+ <i>Taxes sur activités industrielles (taxe sur l'électricité)</i>	67 157	67 461	132 088	1 317	0	0	-100,0 %
+ <i>Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation (pylônes électriques)</i>	24 178	24 794	27 816	28 416	26 768	30 516	4,8 %
+ <i>Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)</i>	184 790	185 858	240 860	206 720	280 492	291 833	9,6 %
= <i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	4 193 952	4 198 138	4 114 670	4 158 307	4 272 786	4 332 752	0,7 %

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion 2015 et 2020

La chambre constate que bien que la commune ait baissé ses taux d'imposition sur toute la période, la pression fiscale demeure forte en raison du niveau de ses taux qui reste nettement supérieur à la moyenne de la strate et ainsi limite ses marges de manœuvre.

2.1.1.3 Des ressources institutionnelles et une fiscalité reversée en baisse

Sur la période 2015 à 2020, les ressources institutionnelles, c'est-à-dire les dotations et participations reçues, diminuent de 14,7 %. Cette évolution s'explique essentiellement par celle de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement, DGF, (- 42,2 %) sur la période 2015 à 2020 et qui constitue 53,8 % des ressources institutionnelles. La commune se situe nettement en dessous de la moyenne de la strate.

Tableau n° 12 : Évolution de la DGF en € par habitant

<i>En € par habitant</i>		2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Dotation globale de fonctionnement</i>	Luisant	133	111	99	100	97	96
	Moyenne de la strate	175	157	151	152	152	153

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les fiches DGFIP comptes individuels des communes

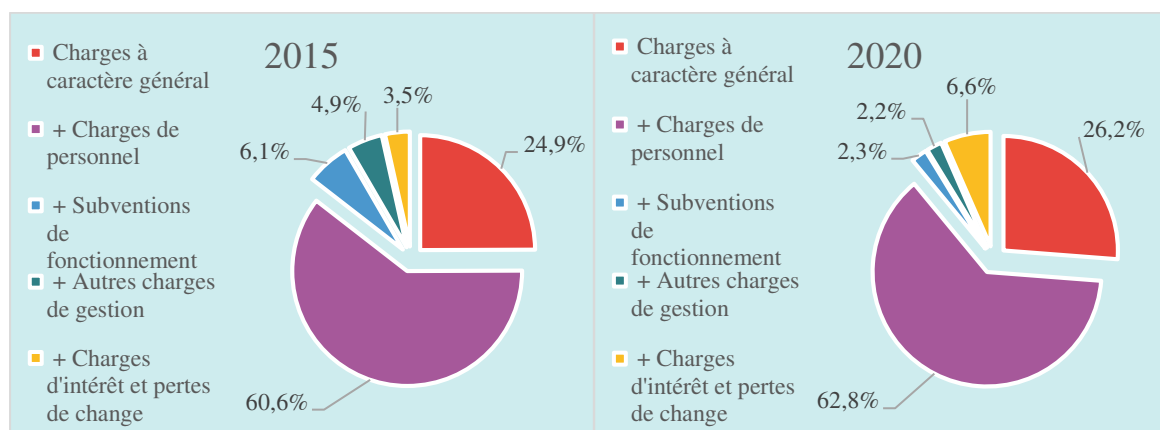
La bonne tenue de la dotation d'aménagement (variation annuelle moyenne de 16 %), ainsi que de celle des participations (+ 1,8 %) ne suffisent pas à enrayer l'évolution générale.

La fiscalité reversée s'établit en moyenne à 867 000 € par an et affiche une variation annuelle moyenne de - 1,9 % sur la période. L'attribution de compensation a connu une baisse de plus de 115 000 € depuis 2015 soit une variation moyenne annuelle de 3,5 %, en raison du transfert de la compétence relative à l'éclairage public à la communauté d'agglomération de Chartres Métropole en 2016.

2.1.2 Des charges courantes en diminution grâce à la baisse globale des charges de gestion

Outre les charges de personnel, les charges de gestion comprennent les charges à caractère général, les subventions de fonctionnement et les autres charges de gestion. L'ajout des charges financières permet d'obtenir les charges courantes.

Au cours de la période 2015 à 2020, les charges courantes ont diminué de 245 000 € soit une variation de -4,2 % qui s'avère inférieure à celle des charges de gestion (- 7,3 %) en raison notamment de la forte augmentation des charges d'intérêts de la dette (+80,5 %) dues au contrat de partenariat public-privé.

Graphique n° 3 : La structure des charges courantes :

Source CRC : d'après les comptes administratifs et les comptes de gestion

Les charges à caractère général sont restées stables sur la période +0,7 % avec une variation moyenne annuelle de 0,1 %.

Les charges de personnel représentent 62,8 % des charges courantes en 2020. Elles ont diminué sur la période (-2,8 %) soit une variation moyenne annuelle de -0,6 % après retraitement du remboursement du personnel mis à disposition par la commune. En 2017, la commune a intégré quatre agents du CCAS au sein de ses services.

Au 31 décembre 2020, la commune compte 91 agents correspondant à 84,62 ETPT. En 2019, elle comptait 86,62 ETPT à comparer aux 109 ETP de la moyenne de la strate. Les charges de personnel par habitant sont également inférieures à la moyenne de la strate, comme le montre le tableau suivant.

Tableau n° 13 : Évolution des charges de personnel en € par habitant

En € par habitant		2015	2016	2017	2018	2019	2020
Charges de personnel	Luisant	498	503	505	498	517	502
	Moy. de la strate	532	525	536	530	536	537

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les fiches DGFIP comptes individuels des communes

Les subventions de fonctionnement et les autres charges de gestion qui ont connu une baisse nettement plus accentuée. Ainsi, les subventions évoluent de 358 000 € en 2015 à 126 000 € en 2020, principalement en raison de l'évolution de la subvention versée au CCAS. D'un montant de 210 000 € en 2015, cette subvention a fortement baissé depuis 2016 et s'élève à 13 000 € depuis 2019.

En conclusion, la chambre relève que la commune a globalement maîtrisé ses charges de gestion depuis 2015, notamment celles relatives au personnel dont les effectifs sont inférieurs à la moyenne de la strate. Toutefois, elle constate une forte augmentation des charges financières.

2.2 Des investissements directs limités, conséquence du poids de la dette

2.2.1 Le poids élevé de la dette

L'encours de la dette de la commune de Luisant a augmenté de plus de 56% en six ans passant de 7,2 M€ en 2015 à 11,2 M€ en 2020. En 2018, à la suite de la signature du contrat de partenariat public privé (PPP) pour la construction d'un groupe scolaire, la commune a intégré 8,3 M€ à son encours de dette, lequel représente toujours, au 31 décembre 2020, 60 % de l'encours global restant soit 7,2 M€ sur les 11,2 M€.

La structure de la dette ne présente pas de risque pour la collectivité avec un taux de 91,46 % de dette classée A-1 (taux fixe simple) et 8,54 % de dette classée B-1 (taux variable à barrière simple)¹⁵.

En 2019, le ratio de désendettement frôle le seuil limite de 12 ans correspondant à une position de surendettement. Il redescend à 8,4 ans en 2020 grâce notamment à l'absence de recours à l'emprunt sur les deux dernières années.

Tableau n° 14 : Évolution du ratio de désendettement

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Encours de dette du budget principal au 31 décembre en €</i>	7 221 489	6 598 631	6 036 218	13 249 129	12 259 241	11 271 764
<i>Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)</i>	8,2	5,6	6,8	9,8	11,3	8,4

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion

Toutefois, l'encours de dette représente encore au 31 décembre 2020, 1 616 € par habitant contre 802 € par habitant pour la moyenne de la strate, soit plus du double.

Tableau n° 15 : Un encours supérieur à la moyenne de la strate

<i>En € par habitant</i>		2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Encours de la dette</i>	Luisant	1020	937	858	1897	1761	1616
	<i>Moy. de la strate</i>	862	842	849	844	828	802

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les fiches DGFIP comptes individuels des communes

¹⁵ À noter que la collectivité se fait conseiller par un cabinet spécialisé dans la gestion de la dette.

Ainsi, la chambre relève que le poids élevé de la dette limite le recours à l'emprunt pour le financement des projets d'investissement à venir et nécessite que la collectivité demeure vigilante sur son évolution.

2.2.2 Des dépenses d'équipement directes limitées

La commune de Luisant a limité ses dépenses d'équipement sur la période 2015-2020 en moyenne à 1,5 M€, montant inférieur à la moyenne de la strate.

Tableau n° 16 : Des dépenses d'équipement inférieures à la moyenne de la strate

En € par habitant		2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dépenses d'équipement	Luisant	452	186	243	181	185	214
	Moy. de la strate	260	265	298	320	370	309

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les fiches DGFIP comptes individuels des communes

La commune a néanmoins mis en place un partenariat public privé pour la réalisation de la construction du groupe scolaire pour un montant de 8,3 M€.

Elle a également conclu un contrat de concession avec une société publique locale-pour l'aménagement de la ZAC « Cœur de ville ». Le coût global de l'opération d'aménagement est de 10,15 M€ HT sur 15 ans avec une participation de la commune de 4,5 M€¹⁶.

La chambre n'a pas analysé ces contrats. Elle relève toutefois que la commune n'en fait pas mention dans les états d'engagements hors bilan annuels, annexés au compte administratif, comme elle est tenue de le faire.

Par ailleurs, la commune n'a pas élaboré de plan pluriannuel d'investissement pour la réalisation de ses opérations d'investissement. Au regard de la fragilité de sa situation financière, planifier ses projets d'investissement à venir et prévoir les financements nécessaires à leur réalisation paraissent pourtant constituer des mesures de pilotage et de bonne gestion incontournables pour la collectivité. En conséquence, la chambre a invité la collectivité à se doter à court terme d'un plan pluriannuel des investissements. Dans sa réponse, la commune s'y est engagée.

Recommandation n° 3 : Mettre en place un plan pluriannuel d'investissement, outil de pilotage prospectif, pour planifier au mieux les projets d'investissement de la collectivité.

¹⁶ Délibération N°17.10.04 du 25 octobre 2017 ; à terme, la ville de Luisant envisage la création de 300 logements sur la commune.

2.2.3 Une fluctuation importante des disponibilités financières pouvant conduire à une trésorerie négative

Confrontée à une trésorerie très fluctuante, la commune de Luisant a recours chaque année depuis 2018 à une ligne de trésorerie d'un montant maximum de 500 000 €. En 2019, la trésorerie de la collectivité devient particulièrement tendue et affiche au 31 décembre moins de quatre jours de charges courantes. Ces difficultés de trésorerie ont entraîné un retard dans le paiement des factures de la commune en 2018 et 2019 comme indiqué *supra* § 1.2.3.

Tableau n° 17 : Les disponibilités financières de la ville de Luisant

<i>Au 31 décembre en €</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Fonds de roulement net global</i>	673 262	1 130 055	300 534	563 933	139 193	659 750
<i>- Besoin en fonds de roulement global</i>	-129 437	-271 577	-167 427	-13 097	76 303	9 384
=Trésorerie nette	802 699	1 401 631	467 961	577 031	62 890	650 367
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	50,3	89,5	30,1	37,9	3,9	42,5
<i>dont trésorerie active</i>	802 699	1 401 631	467 961	577 031	562 890	650 367
<i>Dont compte de rattachement, ie trésorerie mise à disposition du BP (+) ou en provenance du BP (-)</i>	0	0	0	0	0	0
<i>dont trésorerie passive</i>	0	0	0	0	500 000 ¹⁷	0

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion.

Un suivi plus rigoureux par la commune de sa trésorerie lui permettrait de maîtriser les risques associés à une fluctuation trop importante. En effet, celle-ci peut conduire à une trésorerie négative imposant notamment le report de paiement de factures comme cela a été le cas en 2018 et 2019 ou à une trésorerie surabondante comme en 2016.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune montre des performances financières globales fragiles avec des ratios en dessous de la moyenne de la strate des communes de 5 000 à 10 000 habitants à laquelle elle appartient. Cette fragilité est due à l'augmentation de la charge de la dette. En effet, ses produits de gestion restent stables sur la période mais ses charges, qui certes diminuent, sont contraintes par des charges financières en forte progression. L'augmentation de l'annuité en capital de la dette est par ailleurs venue affecter l'épargne nette de la collectivité qui accuse une chute importante en 2019.

La commune dispose d'une marge de manœuvre limitée concernant l'augmentation de ses recettes en raison notamment du niveau de sa pression fiscale et de la baisse constante des dotations et participations. Sa capacité de désendettement a atteint un seuil préoccupant de 11,3 ans en 2019, qui s'est améliorée en 2020 grâce à une absence de recours à l'emprunt. La commune ne pourra toutefois mener ses projets d'investissements à terme que si elle fait les choix de gestion en conséquence, se désendette et veille à stabiliser ou consolider son niveau d'autofinancement.

¹⁷ Au 31 décembre 2019, la ligne de trésorerie contractée le 24 avril n'était pas remboursée ce qui fait apparaître une trésorerie passive de 500 000 €. Celle-ci a été remboursée avant la date d'échéance du 24 avril 2020.

3 UNE INSUFFISANTE MAÎTRISE DES RISQUES EN MATIÈRE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET DE LA COMMANDE PUBLIQUE

Afin d'examiner le niveau de maîtrise des risques pesant sur la commune et liés à sa gestion, la chambre s'est concentrée sur le contrôle des ressources humaines et de la commande publique, en proportionnant son évaluation à ce qui peut être attendu d'une commune de la taille de Luisant.

À cet égard, la collectivité a indiqué que les problèmes de contrôle interne relevés sont liés à la taille de la commune. Selon elle, les services d'une ville de près de 7 000 habitants sont à un premier stade de structuration et requièrent une expertise difficile à acquérir en raison d'une pénurie de main-d'œuvre dans la fonction publique territoriale. Elle indique que les difficultés interpersonnelles, existantes dans de nombreuses structures, ont d'autant plus d'impact dans une commune de cette taille. Elle s'engage en conclusion à trouver une solution à ces dysfonctionnements.

3.1 Malgré la régularité des délibérations portant sur le régime indemnitaire, leur application s'en écarte pour l'attribution de la part liée au mérite

La commune a mis en œuvre le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) pour son personnel administratif à compter du 1^{er} juillet 2016¹⁸. Les autres catégories de personnel se sont vues appliquer progressivement ce régime. Il se compose de deux primes : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), qui vise à valoriser l'exercice des fonctions, et le complément indemnitaire annuel (CIA), qui tient compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir.

L'attention de la chambre s'est portée tout particulièrement sur l'attribution de la part variable du RIFSEEP, le CIA.

L'annexe 2 à la délibération n° 16-06-14 du 23 juin 2016 associe le versement du CIA à l'engagement et à la manière de servir des agents, conformément aux dispositions du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014¹⁹. Libre de déterminer les critères d'attribution de cette prime²⁰, la collectivité a encadré son attribution par des procédures visant à garantir son objectivité. Il est

¹⁸ Délibération n° 16.06.14 du 23 juin 2016 mettant en œuvre ce nouveau régime indemnitaire, instauré par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État.

¹⁹ La mise en place de ce cadre réglementaire étant obligatoire, cf. décision du Conseil Constitutionnel n° 2018-727 QPC du 13 juillet 2018.

²⁰ Décision du conseil Constitutionnel n° 2018-727 QPC du 13 juillet 2018 : « [...] les collectivités territoriales qui décident de mettre en place un tel régime indemnitaire demeurent libres de fixer les plafonds applicables à chacune des parts, sous la seule réserve que leur somme ne dépasse pas le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État. Elles sont également libres de déterminer les critères d'attribution des primes correspondant à chacune de ces parts ».

ainsi prévu que l'attribution du CIA repose sur l'évaluation annuelle des agents et une proposition motivée des chefs de service au directeur général des services. Celui-ci doit *in fine* soumettre la proposition consolidée à la validation du maire. L'enveloppe financière affectée au CIA doit être répartie entre les agents en lien avec leur évaluation annuelle.

Or, en pratique, il apparaît que ce cadre n'est pas respecté par la commune, à l'exception des services techniques. Ainsi, hormis pour ces derniers, les propositions des chefs de services ne sont pas motivées ni systématiquement liées aux évaluations annuelles. En outre, l'enveloppe financière²¹ affectée au CIA est répartie à parts égales entre 23 bénéficiaires en 2019 et 38 en 2020, sans lien avec les évaluations annuelles.

La collectivité a confirmé ne pas appliquer - ou pas correctement - la délibération de 2016 et son annexe et prévoit de changer ses pratiques pour se conformer à la procédure adoptée en conseil municipal ou modifier la délibération pour la faire coïncider avec les pratiques en œuvre.

La chambre rappelle que la collectivité dispose certes d'une large autonomie pour fixer les critères d'attribution du CIA à ses agents, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2018-727 QPC du 13 juillet 2018. Toutefois, elle est tenue *a minima* de respecter l'objet même du CIA²², tel que défini par l'article 4 du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 qui prévoit que le complément indemnitaire annuel tient compte de « l'engagement professionnel et de la manière de servir, appréciée dans les conditions fixées en application de l'article 55 de la loi du 11 janvier 1984 [...] ». Ce dernier texte dispose que « [...] l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires se fonde sur un entretien professionnel annuel conduit par le supérieur hiérarchique direct [...] ». Or, comme il a été relevé, l'attribution du CIA aux agents de la commune n'est pas corrélée à leurs évaluations professionnelles, ce qui affecte la régularité du dispositif mis en œuvre.

En conséquence, il est recommandé à la collectivité d'appliquer la délibération précitée du 23 juin 2016 et son annexe 2, celle-ci prévoyant des modalités d'attribution du CIA conformes aux obligations légales, à savoir tenant compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir de l'agent, telle que ressortant des évaluations professionnelles annuelles.

Recommandation n° 4 : Appliquer la délibération du conseil municipal n° 16-06-14 du 23 juin 2016 fixant dans son annexe 2 les conditions et les modalités d'attribution du complément indemnitaire annuel.

En réponse, la collectivité s'est engagée à changer ses pratiques dès l'attribution du CIA 2022. Elle précise que les propositions faites par les chefs de service s'appuieront sur les entretiens annuels d'évaluation et qu'une note de service sera publiée sur ce sujet.

²¹ La somme totale versée chaque année au titre du CIA est de 9000€ (12000€ exceptionnellement en 2021 pour l'année 2020).

²² Ainsi que le respect avec le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État, ce que la chambre a pu s'assurer par sondage.

3.2 Des heures supplémentaires et leur compensation horaire ou indemnitaire sans contrôle

3.2.1 Un encadrement insuffisant du régime des heures supplémentaires

3.2.1.1 Définition

Les heures supplémentaires se définissent comme les heures effectuées en dehors des bornes du cycle de travail des agents.

Les repos compensateurs correspondent à une compensation horaire des heures supplémentaires accomplies et relèvent de l'organisation du travail. Les heures supplémentaires doivent être encadrées par la collectivité dans le respect des garanties légales sur le temps de travail.

Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) renvoient à une modalité de compensation financière des heures supplémentaires. Leur régime est strictement encadré par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 dont les critères (voir *infra*) conditionnant leur attribution s'imposent à la commune.

3.2.1.2 Un encadrement actuel insuffisant des heures supplémentaires et de ses modalités de récupération

L'encadrement du régime des heures supplémentaires au sein de la commune est limité.

Ainsi, tout d'abord, le règlement intérieur du personnel qui fixe pourtant les dispositions relatives à l'organisation du travail (horaires du travail, astreintes et permanences, congés annuels et jours ARTT, compte épargne temps, autorisations exceptionnelles d'absence, durées maximales de travail...) n'encadre pas le régime des heures supplémentaires.

Ensuite, la récupération horaire des heures supplémentaires est uniquement évoquée par la délibération du 19 novembre 2015 portant sur le compte épargne temps (CET). Il y est précisé que les agents qui effectuent des heures supplémentaires doivent les récupérer. La collectivité a confirmé que cette règle était appliquée, sauf, par exception, à certains agents pouvant également se faire indemniser leurs heures supplémentaires (voir *infra*).

Par ailleurs, la compensation indemnitaire des heures supplémentaires est prévue par une délibération du 8 décembre 2005, fixant, après le dernier contrôle de la chambre régionale des comptes, le régime indemnitaire du personnel communal. Elle fixe les taux et énumère, conformément à la réglementation, les cadres d'emploi de la commune pouvant bénéficier des indemnités supplémentaires pour travaux supplémentaires (IHTS).

Enfin, par une délibération du 14 avril 2021, présentée comme un avenant à la délibération précitée du 8 décembre 2005, la collectivité précise que les heures supplémentaires sont celles effectuées à la demande de l'autorité territoriale ou du chef de service dès qu'il y a dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail. Elle indique que le nombre maximum d'heures supplémentaires par agent ne peut excéder 25 heures mensuelles pour un agent à temps plein. Elle ouvre enfin la possibilité de les rémunérer à « l'ensemble des grades de catégorie C et de catégorie B, toutes filières confondues ». La formulation de cette délibération ne permet pas de savoir si elle se substitue intégralement à celle de 2005 ou si elle se limite à la compléter. Dans la première hypothèse, cette délibération serait irrégulière en ce

qu'elle ouvre l'indemnisation des heures supplémentaires à l'ensemble des grades de catégorie C et de catégorie B de manière totalement indifférenciée, sans énumérer les cadres d'emplois bénéficiaires²³.

3.2.1.3 La nécessaire adoption d'une délibération encadrant le régime des heures supplémentaires et leurs modalités de compensation

Au regard de l'encadrement insuffisant des heures supplémentaires et de leurs modalités de compensation au sein de la commune, il paraît indispensable, par l'adoption d'une délibération spécifique :

- de s'assurer de la pertinence de la réalisation d'heures supplémentaires par l'ensemble des cadres d'emploi de la commune, au regard des besoins réels des services et des usagers ;
- d'insérer un point spécifique dans le règlement intérieur du personnel sur les heures supplémentaires et ses modalités de compensation horaire et indemnitaire ;
- de rappeler que la réalisation d'heures supplémentaires doit être précédée d'une demande formelle de l'autorité territoriale ;
- de définir les modalités de compensation horaire (notamment sur les éventuelles règles de bonification en cas de travail réalisé de nuit ou le dimanche et jours fériés²⁴ ainsi qu'éventuellement des règles d'écêtement des heures supplémentaires) ;
- de mieux cadrer les modalités de compensation indemnitaire en rappelant les règles fixées par le décret du 14 janvier 2002 sur les IHTS (voir *infra*) ;
- de mettre en cohérence si besoin la délibération de 2015 sur le compte épargne temps et le nouveau régime des heures supplémentaires.

Il est par ailleurs recommandé que cette nouvelle délibération tienne compte, plus spécifiquement, des différentes observations faites dans les parties suivantes portant sur l'absence de garanties quant à l'effectivité des heures supplémentaires déclarées, le recours conséquent par certains services aux repos compensateurs et le versement d'indemnités horaires non conformes à la réglementation.

En réponse, l'ordonnateur indique qu'à la suite des remarques de la chambre, une délibération spécifique a été prise au conseil municipal du 21 avril 2022. Il précise que les heures supplémentaires ne seront plus indemnisées, à l'exception des jours d'élection et des astreintes. Il ajoute que cette délibération sera communiquée aux services et que le règlement intérieur sera en outre actualisé en 2022 pour y faire référence, avec la mention que les heures supplémentaires ne pourront être réalisées qu'à la demande expresse et formalisée du chef de service.

²³ Le décret relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires du 14 janvier 2002 prévoit que « les indemnités horaires pour travaux supplémentaires peuvent être versées dès lors [que les agents] exercent des fonctions ou appartiennent à des corps, grades ou emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires, aux fonctionnaires de catégorie C et aux fonctionnaires de catégorie B ». Par ailleurs, l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales prévoit que la délibération permettant le versement d'heures supplémentaires fixe « la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ».

²⁴ Actuellement, cette bonification est uniquement prévue pour le versement des IHTS par la délibération 8 décembre 2005 et ne fixe pas les règles pour les repos compensateurs.

3.2.2 À l'exception des services techniques et de la police municipale, la collectivité n'est pas en capacité d'attester de l'effectivité des heures supplémentaires déclarées

Aucun contrôle automatisé du temps de travail n'a été mis en place dans la collectivité. En outre, en dehors des services techniques et de la police municipale, les agents réalisent des heures supplémentaires sans demande préalable de leur chef de service ou de l'autorité territoriale.

La direction des ressources humaines (DRH) et le directeur général des services (DGS) ne disposent pas d'outils de suivi leur permettant de piloter globalement la réalisation d'heures supplémentaires au sein de la commune et de moyens leur permettant de s'assurer de l'effectivité de leur réalisation. Seules des demandes manuscrites (sous un format papier dénommé papillons au sein de la commune) de prise de repos compensateurs sont adressées par les agents au DGS, sous couvert de leur chef de service. Ces demandes sont fréquemment dépourvues de justificatifs des heures supplémentaires réalisées, seul le motif « récupération d'heures » étant généralement mentionné sur ledit papillon.

Exceptionnellement, des états de présence sont joints à la demande manuscrite, ou mis à disposition sur le réseau de la commune. Or, l'examen de celui d'un agent²⁵, a permis de constater :

- des anomalies dans la comptabilisation du nombre d'heures supplémentaires, parfois supérieures à une journée de travail ;
- des non respects de la durée légale du travail avec :
 - des durées de travail quotidien dépassant fréquemment le maximum légal de 10h (sans demande préalable du supérieur hiérarchique) ;
 - des journées continues déclarées sans pause (contre une garantie légale fixant au moins 20 minutes toutes les 6 heures) ;
 - le dépassement du maximum légal de 48 heures au cours d'une même semaine.

L'examen de cet état de présence crée un doute sur l'effectivité des heures supplémentaires déclarées et montre l'absence de contrôle précis sur certains services.

En conséquence, il apparaît nécessaire que la collectivité territoriale encadre davantage la réalisation des heures supplémentaires, garantisse l'effectivité des déclarations faites et mette en place une organisation rendant leur recours exceptionnel tout en s'assurant du respect des dispositions réglementaires en matière de temps de travail.

Recommandation n° 5 : Instaurer un suivi et un contrôle des heures supplémentaires effectuées afin de garantir que le service a été fait ainsi que leur caractère exceptionnel.

En réponse à ces observations, la collectivité s'est engagée à uniformiser les pratiques de ses services et assurer un meilleur suivi des heures supplémentaires.

²⁵ L'absence de contrôle automatisé du temps de travail au sein de la collectivité conjuguée à l'absence de suivi précis et exhaustif de la présence du personnel au sein des services n'a pas permis à la chambre de réaliser des vérifications aussi étendues pour les autres agents que celui réalisé sur l'état déclaratif de cet agent, mis à disposition sur le réseau de la commune.

3.2.3 Des repos compensateurs non contrôlés concentrés sur les pôles culture et communication

La chambre a comptabilisé le nombre de repos compensateurs sollicités par les agents de la commune dans près de 400 demandes manuscrites récupérées auprès du service RH, pour la période allant de 2019 à septembre 2021 inclus. Les demandes des deux agents de la police municipale, nombreuses, n'ont pas été prises en comptes, les justificatifs d'heures réalisées ayant été estimés probants par la chambre. Les demandes des agents des services techniques le sont apparues tout autant, mais ont été comptabilisées pour mettre en avant leur nombre peu élevé au regard de l'effectif du service et de ses missions, qui par nature sont sujettes à de fréquents dépassements horaires. Lors de la visite des services techniques, la chambre a pu constater que ces dépassements horaires se faisaient sur demande formelle du responsable de service. En outre, le nombre d'heures supplémentaires réalisées par les agents est rigoureusement tenu par la secrétaire du pôle.

Du fait de la crise sanitaire et ses conséquences inédites sur l'organisation des services, il est apparu pertinent d'examiner la seule année 2019.

Le tableau suivant met en relation les effectifs des services et les repos compensateurs sollicités par les agents.

Tableau n° 18 : Repos compensateurs sollicités par les agents de la commune de Luisant en 2019 (hors police municipale) par ETP

Pôles et services hors police municipale	2019	
	Effectifs (ETP) au 17/01/2019 (a)	Total des repos compensateurs sollicités en jours (b)
Communication	2	4,2
% Total	2,30 %	4,00 %
Culture + Médiathèque	14,1²⁶	84,4
% Total	16,40 %	80,60 %
Autres pôles et services	70	16,1
% Total	81,30 %	15,40 %
dont Services techniques	20	11,5
% Total	23,20 %	10,90 %
TOTAL	86,1	104,8

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après le tableau récapitulatif des demandes des agents validé par la collectivité et l'organigramme au 17/01/2019 de la commune.

²⁶ Il a été précisé à la chambre lors de la phase contradictoire que ce chiffre inclut les assistants d'enseignement artistique travaillant à l'école des arts : six professeurs dans la section musique et un professeur dans la section danse modern'jazz. Or ces agents, s'ils font bien partie du pôle culture, sport et vie association, ne participeraient pas à la saison culturelle et ne travailleraient donc pas les soirs et les week-ends de spectacles, la saison culturelle reposant uniquement sur trois agents, la responsable du pôle, un agent administratif plus particulièrement en charge de la comptabilité et un agent technique.

Interrogée par la chambre sur les repos compensateurs cumulés par le pôle culture, la commune a indiqué être dans l'incapacité de confirmer l'effectivité des heures supplémentaires déclarées du fait de l'absence de contrôle automatisé du temps de travail dans la commune.

En outre, la récupération des heures supplémentaires n'est pas réalisée sur une base d'équivalence horaire. Elle comporte en général un coefficient de bonification. Dans la commune de Luisant, ce coefficient de bonification n'est pas encadré par une délibération mais est appliqué *de facto* par certains agents. Pour illustration, un agent a ainsi déclaré 17h50 d'heures supplémentaires (soit 2,5 jours de travail à récupérer) correspondant à 10h30 de présence déclarées un dimanche.

Enfin, la chambre a constaté que les 105 jours de repos compensateur recensés d'après les papillons obtenus auprès de la DRH ne constituent qu'une estimation minimale. En effet, l'analyse des états de présence obtenus sur place a montré que des repos compensateurs étaient pris par certains agents sans sollicitation préalable. Ainsi, selon l'état de présence obtenu, un agent a pris 19 jours de repos compensateur en 2019 contre seulement quatre déclarés par papillons et repris dans le tableau ci-dessus.

En conclusion, à l'instar des observations émises sur les heures supplémentaires, les repos compensateurs pris au sein de la commune - à l'exception notable des services techniques et de la police municipale - se font sans véritable cadrage ni pilotage ni contrôle effectif, tout particulièrement s'agissant du pôle culture et du service communication.

La commune est invitée à remédier à cette situation dans les plus brefs délais, en édictant par une délibération, reprise dans le règlement intérieur, des règles précises sur le recours aux repos compensateurs. Ce nouveau cadre devra nécessairement être complété par de nouvelles procédures d'organisation interne et de contrôles.

En réponse à ces observations, la commune et les agents concernés ont contesté la remise en cause de l'effectivité des heures supplémentaires à l'origine de l'importance des repos compensateurs constatés. De nombreux documents et attestations de présence ont été transmis pour justifier la réalité des heures effectuées.

Toutefois, la collectivité admet que l'absence de pilotage et de contrôle des heures supplémentaires réalisées ont introduit des pratiques différentes dans les services et des erreurs d'enregistrement. La commune s'est engagée à harmoniser les pratiques et assurer un meilleur suivi des heures supplémentaires.

3.2.4 Des versements d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) irrégulières

Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) font l'objet des délibérations précitées de 2005 et 2021 qui fixent les taux horaires et prévoient la limite réglementaire de 25 heures supplémentaires par mois. Par la délibération précitée de 2015 sur le compte épargne temps, la collectivité a néanmoins imposé à ses agents que les heures supplémentaires soient récupérées par des repos compensateurs et non par le versement d'IHTS. Cette règle demeure en vigueur et appliquée selon la collectivité.

Lors de son contrôle, la chambre a toutefois constaté que certains agents ont été indemnisés pour leurs heures supplémentaires, malgré la règle édictée par le conseil municipal

en 2015. Les sommes versées au titre de l'IHTS peuvent être conséquentes, et dépasser par exemple 16 000 € pour un agent sur la période 2015-2020.

La commune justifie cette différence de traitement par des contraintes exceptionnelles liées à l'activité de ces agents, à leur départ de la collectivité, ou, pour un agent, à un « forfait mensuel mis en place depuis son recrutement, de 25 puis aujourd'hui 10 heures ».

Afin de permettre leur paiement, la réalité des heures réalisées est attestée et certifiée au comptable public par le maire²⁷.

Or, au-delà du non-respect de la délibération du conseil municipal, l'indemnisation des heures supplémentaires est soumise à un cadre légal plus strict que les repos compensateurs. En effet, le décret n°2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux IHTS prévoit :

- que les heures supplémentaires pouvant être indemnisées sont celles effectuées **à la demande du chef de service** dès qu'il y a dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail ;
- qu'elles « [...] peuvent être versées, dès lors qu'ils exercent des fonctions ou appartiennent à des corps, grades ou emplois dont les missions impliquent la réalisation **effective** d'heures supplémentaires, aux fonctionnaires de catégorie C et aux fonctionnaires de catégorie B [...] » ;
- que leur versement [...] « à ces fonctionnaires est **subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies.** [...] ²⁸».

Or, la chambre a constaté lors de son contrôle que :

- les agents de la commune réalisent des heures supplémentaires sans demande préalable de leur chef de service ou de l'autorité territoriale ;
- aucun contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies n'a été mis en place par la commune ;
- l'effectivité des heures supplémentaires déclarées à l'appui du versement des IHTS est contestable, comme l'illustre l'exemple déjà évoqué *supra* d'un agent :
 - qui, depuis 2014, se voit rémunérer un forfait mensuel d'heures supplémentaires de 25 heures puis 10 heures depuis décembre 2017. Ce type de forfait, non prévu par la réglementation, est irrégulier. Son état de présence depuis 2019 montre, concrètement, qu'il déduit systématiquement 10 heures de son décompte horaire pour se les faire indemniser, même pour des mois où les heures déclarées n'ont pas été réalisées ;
 - dont les indemnisations versées pour IHTS peuvent être décorrélées des heures déclarées dans son état de présence, et même dépasser ce « forfait mensuel ».

La chambre constate en conclusion que le mode de gestion actuel des heures supplémentaires et l'absence de contrôles permettant d'attester de leur effectivité rendent

²⁷ À noter que certains états déclaratifs sont toutefois adressés au comptable public sans être signés.

²⁸ L'article 2 du décret précise que « S'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Un décompte déclaratif peut également être utilisé pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à 10 ». Cette disposition ne peut, en conséquence, s'appliquer aux agents exerçant sur le site principal de la commune (au sein de l'hôtel de ville).

irrégulier le versement des IHTS au sein de la commune. En outre, le versement de cette indemnité sur la période contrôlée s'apparente, pour au moins un agent bénéficiaire, à un complément de rémunération non justifié.

Recommandation n° 6 : Conditionner le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) à la réunion des critères fixés par le décret du 14 janvier 2002.

En réponse, la collectivité indique que les conditions de versement d'indemnités se sont restreintes avec la délibération prise lors du conseil municipal d'avril 2022 qui prévoit de ne plus recourir aux IHTS, sauf à celles versées lors des élections ou astreintes. Sur ces exceptions, la chambre rappelle les critères du décret n°2002-60 du 14 janvier 2002 précités, encadrant très strictement la possibilité pour une collectivité d'y recourir, et recommande à la commune de s'assurer de leur respect pour garantir la régularité de leur versement.

3.3 L'indemnisation des jours déposés sur le compte épargne temps (CET)

La délibération précitée sur le compte épargne temps du 19 novembre 2015 précise que « les agents qui effectuent des heures supplémentaires doivent les récupérer, et pourront ainsi épargner les jours non pris, au titre des congés annuels et de RTT ».

Pour l'année 2019, sur un effectif total de 93 agents, 23 d'entre eux ont alimenté leur compte épargne temps pour un montant total de 126 jours, soit une moyenne d'un peu plus de cinq jours par agent déposant. Certains agents ont alimenté en 2019 leur compte d'un nombre conséquent de jours (17 et 16 jours par exemple).

Comme indiqué ci-dessus, les repos compensateurs pris par ces derniers agents reposent sur des déclarations de réalisations d'heures supplémentaires non contrôlées et dont l'effectivité en 2019 soit n'a pu être confirmée par la collectivité - celle-ci reconnaissant ne pas être en capacité de le faire - soit a été remis en cause par la chambre après analyse de l'état de présence (cf. *supra*).

Or, une partie des jours épargnés sur le compte épargne temps, notamment grâce à la prise de repos compensateurs, peut être indemnisée à la demande de l'agent²⁹. Le montant de la monétisation d'une journée dépend du grade de l'agent : 135 € pour les agents de catégorie A, 90 € pour ceux de catégorie B, 75 € pour ceux de catégorie C.

Sur la période 2016-2020, près de 390 jours ont été indemnisés à 16 agents pour un montant total de 32 770 €. Certains agents ont demandé l'indemnisation d'un nombre conséquent de jours (près de 60 jours pour un agent par exemple).

La chambre invite dès lors la commune à remédier aux dysfonctionnements constatés dans la gestion des ressources humaines afin de s'assurer de la régularité des jours déposés sur les CET des agents de la commune et leur indemnisation subséquente.

²⁹ Pour les jours dépassant le seuil de 15 jours épargnés, les 15 premiers jours ne pouvant être utilisés que sous forme de congés.

En réponse à ces observations, la commune affirme qu'elle n'a pas de doute quant à l'alimentation du CET. Elle précise que les heures supplémentaires réalisées l'ont toujours été avec l'accord tacite des supérieurs hiérarchiques. Elle confirme que les procédures internes de suivi ne sont toutefois pas adaptées.

Les agents concernés indiquent avoir bénéficié de l'indemnisation de leurs jours de CET en toute légalité.

3.4 L'irrégularité de certaines attributions de la nouvelle bonification indiciaire (NBI)

Instituée par la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991, la nouvelle bonification indiciaire (NBI) a pour objet de valoriser certains emplois comportant une responsabilité ou technicité particulière par l'ajout d'un certain nombre de points d'indice majorés à l'indice de l'agent qui en bénéficie. S'agissant de la fonction publique territoriale, les emplois sont fixés par le décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale.

En décembre 2021, 21 fonctionnaires territoriaux de la commune bénéficient ainsi d'une bonification indiciaire en raison des fonctions qu'ils exercent.

La chambre a rapproché la motivation de l'attribution de la NBI indiquée dans les arrêtés individuels des agents aux fonctions éligibles fixées dans le décret précité de 2006 à l'organigramme de la collectivité. Après échanges avec la collectivité, il s'avère que, lors du contrôle, six agents n'exerçaient pas ou plus les fonctions leur permettant d'en bénéficier et percevaient donc un complément de rémunération non justifié à cette date.

A la suite du contrôle, la commune, qui était invitée à se mettre en conformité avec la réglementation, a indiqué à la chambre avoir supprimé les attributions de NBI irrégulières par des arrêtés pris en avril 2022.

3.5 L'absence de maîtrise des risques liés aux achats de la commune, à la commande publique ainsi qu'à l'occupation du domaine public

3.5.1 Des risques identifiés en matière d'achats et de commande publique non maîtrisés par la commune

La moyenne annuelle des achats (section de fonctionnement) et des dépenses d'investissements (dont commande publique) s'élève à trois millions d'euros sur les six années

contrôlées (2015-2020)³⁰ pour un résultat cumulé du budget principal en dépenses de l'ordre de 12 millions d'euros en 2020.

La chambre a interrogé la commune pour connaître son organisation afin de maîtriser les risques inhérents aux achats et à la commande publique, notamment en termes financiers et d'atteinte à la probité.

En réponse, la commune a indiqué ne pas avoir formalisé de politique d'achat et ne pas disposer de documents ou procédures internes applicables en matière d'achat. Elle ajoute qu'en outre, par manque de ressources humaines et de compétences en interne, la commande publique n'est pas structurée de manière sûre et efficace. Pour des raisons identiques, elle reconnaît qu'il n'existe pas de dispositif formalisé de contrôle interne mis en place pour sécuriser et fiabiliser les achats publics de la commune.

Ces réponses ont été corroborées sur place par la chambre, qui a éprouvé de grandes difficultés à comprendre les marchés publics passés par la commune et ne peut garantir que les règles fondamentales prévues par le code de la commande publique ont été effectivement respectées.

Dans le même sens, la chambre relève qu'en décembre 2020, dans le cadre du marché de maîtrise d'œuvre pour la construction de l'ALSH (accueil de loisirs sans hébergement) lancé par la commune, le président du conseil régional de l'ordre des architectes du Centre-Val de Loire a adressé au maire de Luisant un courrier énumérant sur quatre pages les irrégularités au code de la commande publique relevées dans cette consultation. Il conclut en prévenant, qu'afin d'éviter un recours éventuel, et sous peine de saisir les organes compétents, il demande au maire de reconsidérer cette procédure. En réponse, le maire jugeant les corrections trop importantes pour apporter un simple additif à la consultation, a décidé de retirer le marché afin d'en reformuler un nouveau.

En conséquence, la chambre considère que la collectivité ne maîtrise pas les risques inhérents aux achats et à la commande publique, notamment en termes juridiques et financiers et lui recommande d'y remédier dans les délais les plus brefs.

Recommandation n° 7 : Se doter d'une organisation et de procédures internes permettant de maîtriser les risques inhérents aux achats et à la commande publique.
--

À la suite de ces observations et de cette recommandation, l'ordonnateur s'est engagé à publier une note de procédure interne concernant la commande publique à réaliser en lien avec la trésorerie et précise qu'une nouvelle organisation interne permettra un meilleur suivi. En outre, il informe la chambre qu'un agent suit désormais l'ensemble des marchés publics et que celui-ci suivra un cursus régulier de formation sur le sujet.

³⁰ Le montant annuel moyen des achats (section de fonctionnement) pour les six années est de 1,4M€, et, en matière d'investissement, le montant moyen des dépenses pour la commande publique est de 1,6M€.

3.6 Des exonérations de redevance pour occupation du domaine public contraires aux dispositions légales et municipales

L'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques impose que « toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique [...] donne lieu au paiement d'une redevance [...] » sauf exceptions limitativement énumérées. En conformité avec cette disposition, le conseil municipal a fixé par des délibérations annuelles les tarifs de la redevance à acquitter, notamment pour les travaux et chantiers s'agissant des « échafaudages, palissades, bennes, emprises de chantier par m² [du domaine public communal occupé] par semaine ».

Lors de l'instruction sur place, la chambre a constaté qu'une occupation en cours du domaine public liée à une opération de promotion immobilière privée avait été exonérée du versement de redevance en contrevenant tant à la loi qu'aux délibérations précitées du conseil municipal. Il s'agit plus précisément de l'opération de promotion immobilière « La Poésie » menée par la société EXEO avenue de la République à Luisant.

Photo n° 1 : Occupation du domaine public avenue de la République à Luisant (projet mené par la société EXEO)



Source : CRC Centre-Val de Loire 4 octobre 2021.

Sur le fondement de la déclaration faite par le promoteur à la commune le 9 décembre 2020, la redevance due pour les 360 m² ³¹ d'occupation pour 16,5 mois de travaux est estimée par la chambre, *a minima*, à près de 110 000 euros³².

³¹ La déclaration initiale du promoteur concernait également une occupation d'un terrain d'environ 400 m² jouxtant la police municipale. Cette occupation n'est pas soumise à redevance car n'appartenant plus à la commune depuis novembre 2019.

³² $= 360 \text{ m}^2 \times 71,6 \text{ semaines} \times 4,26 \text{ €/m}^2 = 109\,805,76 \text{ €}$. Le calcul a été fait sur la base du tarif de la redevance fixé à 4,26 € par semaine à compter du 1^{er} septembre 2020 par la délibération du 24 juin 2020. On relèvera que ce tarif a été fixé à 4,32 € par m² et par semaine à compter du 1^{er} septembre 2021 selon la délibération du 6 juillet 2021. Le montant de l'exonération calculé par la chambre constitue donc un montant minimal.

Le maire a décidé d'exonérer le promoteur de cette redevance en décembre 2020, en échange de la réalisation de travaux compensatoires, lesquels n'ont au demeurant fait l'objet d'aucun chiffrage. Il a signé le 10 décembre 2020 un arrêté municipal actant l'occupation du domaine public (interdiction de la circulation des piétons, cyclistes et du stationnement, avenue de la République) pour une durée de 18 mois (durée supérieure au délai sollicité).

En réponse aux interrogations de la chambre, le maire a justifié cette exonération par une pratique suivie par la commune consistant à facturer les occupations aux particuliers (installation de bennes ou d'échafaudage par exemple) et entreprises à l'exception des promoteurs immobiliers et des entreprises ayant travaillé sur ces projets. Selon lui, il n'y aurait jamais vraiment eu d'exonération ces dernières années, mais plutôt une absence de facturation.

Il ajoute qu'à la suite d'un échange sur ce sujet en conseil municipal, un contact a été pris avec la préfecture. Celle-ci aurait indiqué que l'exonération compensée par des travaux incombant à la mairie n'était pas légale. En conséquence, le maire a précisé à la chambre avoir décidé de facturer l'occupation du domaine public à la société EXEO, et s'est engagé à faire de même pour les prochaines demandes.

La chambre observe cependant que la loi et les délibérations du conseil municipal ne permettaient pas au maire d'exonérer de redevance une telle opération d'occupation du domaine public. En outre, elle observe que la compensation demandée à la société EXEO n'avait pas de lien avec l'opération menée³³. Elle n'a par ailleurs jamais été chiffrée et ne permet pas de savoir si elle correspondait approximativement au montant d'exonérations dont a bénéficié le promoteur immobilier. Dans tous les cas, comme indiqué par la préfecture, une telle compensation d'exonération était illégale au regard du code général de la propriété des personnes publiques. Elle constituait enfin une rupture d'égalité de traitement avec les autres personnes physiques et morales qui, lors de leurs travaux, sont soumis à redevance pour occupation du domaine public de la commune.

La chambre prend acte de l'engagement de la collectivité à se mettre immédiatement en conformité avec ses obligations légales en régularisant la situation du promoteur immobilier précité.

Recommandation n° 8 : Assujettir à redevance l'ensemble des occupants du domaine public communal, y compris les sociétés de promotion immobilière, dans le respect des conditions fixées par le code général de la propriété des personnes publiques.

À la suite de ces observations, la collectivité a indiqué qu'une facture de 71 097,70 € a été adressée en mars 2022 à la société EXEO sur la base d'une occupation de 302 m², avenue de la République, du 20/12/2020 au 31/12/2021. Elle ajoute qu'une deuxième facturation sera adressée au promoteur, à la fin des travaux, pour l'occupation depuis le 01/01/2022.

³³ Les compensations étaient les suivantes :

- retrait d'une cuve à fuel sur le terrain d'une ancienne école, enlèvement incombant normalement à la ville ;
- sur une autre opération immobilière en cours, dévoiement sous les futurs trottoirs des réseaux d'alimentation électrique d'un complexe et du pavillon de l'ancien gardien prévus à la charge de la commune.

La chambre prend note de ces dispositions. La chambre relève toutefois que dans sa déclaration initiale du 9 décembre 2020, la société EXEO déclarait occuper 360 m² le long de l'avenue de la République et non 302 m² comme avancé par l'ordonnateur. Il reste donc à la collectivité de confirmer le métrage exact d'occupation par le promoteur et réviser la facturation, en tant que de besoin.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'instruction menée par la chambre de la gestion des ressources humaines et de la commande publique montre que les risques au sein de la commune sont insuffisamment maîtrisés.

Plus précisément, s'il est constaté que le cadre fixé par les délibérations du conseil municipal, à l'exception notable des heures supplémentaires, est globalement satisfaisant, en revanche les dysfonctionnements relevés dans la mise en œuvre des dispositions légales et municipales sont significatifs.

Tout d'abord, les risques juridiques liés à la légalité des actes de gestion des ressources humaines sont insuffisamment maîtrisés, de nombreuses irrégularités ayant été constatées.

Ensuite, des compléments de rémunération sous forme de NBI ont été attribués à des agents ne pouvant réglementairement en bénéficier. De même, l'attribution de la prime liée au mérite ne tient pas toujours compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir de l'agent, telle que ressortant des évaluations professionnelles annuelles.

Par ailleurs, les risques financiers et juridiques inhérents aux achats et à la commande publique (trois millions d'euros en moyenne par an) ne sont pas suffisamment maîtrisés notamment en raison d'un manque de ressources humaines et de compétences en interne.

Enfin, la pratique consistant à exonérer – pour des montants supérieurs à 110 000 € - les sociétés de promotion immobilière de l'obligation de redevance pour occupation du domaine public, fixée tant par la loi que par le conseil municipal, est irrégulière.

ANNEXES

Annexe n° 1. Procédure	45
Annexe n° 2. Évolution de l'équilibre financier	46
Annexe n° 3. Évolution de la fiscalité	47
Annexe n° 4. Réponse.....	49

Annexe n° 1. Procédure

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières (articles L. 243-1 à L. 243-6) :

<i>Objet</i>	<i>Dates</i>	<i>Destinataire</i>	<i>Dates de réception des réponses</i>
<i>Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle</i>	26 mars 2021 reçue le 30 mars 2021	M. Bertrand Massot, maire de la commune de Luisant depuis 2014	
<i>Entretien de fin de contrôle</i>	29 novembre 2021	M. Bertrand Massot	
<i>Délibéré de la chambre</i>	21 janvier 2022		
<i>Envoi du rapport d'observations provisoires (ROP)</i>	23 février 2022 reçu le 1 ^{er} mars 2022	M. Bertrand Massot	29 avril 2022
<i>Délibéré de la chambre</i>	8 juillet 2022		
<i>Envoi du rapport d'observations définitives (ROD1)</i>	18 juillet 2022 reçu le 18 juillet 2022	M. Bertrand Massot	9 septembre 2022

Annexe n° 2. Évolution de l'équilibre financier

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	4 193 952	4 198 138	4 300 637	4 158 307	4 272 786	4 332 752
+ Fiscalité reversée	959 636	980 827	610 146	916 281	869 852	869 679
= Fiscalité totale (nette)	5 153 589	5 178 965	4 910 783	5 074 588	5 142 638	5 202 431
+ Ressources d'exploitation	569 240	577 603	692 925	764 025	743 289	607 618
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 281 195	1 119 449	972 847	1 063 924	1 063 846	1 092 908
+ Production immobilisée, travaux en régie	17 597	7 740	22 781	10 108	20 108	6 138
= Produits de gestion (A)	7 021 621	6 883 757	6 599 335	6 912 644	6 969 881	6 909 095
Charges à caractère général	1 453 317	1 535 814	1 557 369	1 412 923	1 637 324	1 463 708
+ Charges de personnel	3 528 568	3 542 864	3 552 334	3 481 287	3 597 895	3 504 876
+ Subventions de fonctionnement	357 690	222 481	193 622	130 156	140 694	125 952
+ Autres charges de gestion	284 573	230 526	120 450	115 011	114 331	121 011
= Charges de gestion (B)	5 624 149	5 531 686	5 423 775	5 139 377	5 490 244	5 215 547
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 397 472	1 352 071	1 175 560	1 773 268	1 479 637	1 693 548
en % des produits de gestion	19,9 %	19,6 %	17,8 %	25,7 %	21,2 %	24,5 %
+/- Résultat financier	-203 033	-186 013	-254 648	-425 603	-384 633	-366 544
+/- Autres produits et charges excep. réels	-316 858	13 018	-34 620	11 259	-10 283	22 408
= CAF brute	877 581	1 179 076	886 291	1 358 923	1 084 722	1 349 412
en % des produits de gestion	12,5 %	17,1 %	13,4 %	19,7 %	15,6 %	19,5 %
- Dotations nettes aux amortissements	90 817	599 929	599 918	659 536	659 820	898 057
- Dotations nettes aux provisions	0	0	0	0	0	0
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	0	0	0	0	48 621	0
= Résultat section de fonctionnement	786 765	579 147	286 373	699 387	473 523	451 355
CAF brute	877 581	1 179 076	886 291	1 358 923	1 084 722	1 349 412
- Annuité en capital de la dette	660 897	622 858	562 413	1 089 778	989 888	987 477
= CAF nette ou disponible (C)	216 685	556 218	323 879	269 145	94 834	361 935
TLE et taxe d'aménagement	91 670	55 577	125 235	133 774	117 279	226 204
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	263 719	73 495	349 386	166 104	150 507	198 532
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	172 720	608 623	81 635	960 011	239 838	92 017
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	8 762	0	0	0	0	33 180
+ Produits de cession	9 000	472 850	0	0	236 550	1 100 400
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	0
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	545 870	1 210 545	556 256	1 259 889	744 174	1 650 334
= Financement propre disponible (C+D)	762 555	1 766 762	880 135	1 529 035	839 008	2 012 268
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. txv en régie)	24,9 %	135,1 %	51,5 %	132,3 %	72,7 %	147,8 %
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	3 065 147(*)	1 308 116	1 709 656	1 155 635	1 153 748	1 361 711
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	-422 827	1 853	0	110 000	110 000	130 000
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-1 879 765	456 793	-829 521	263 399	-424 740	520 557
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	1 502 199	0	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-377 566	456 793	-829 521	263 399	-424 740	520 557

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion

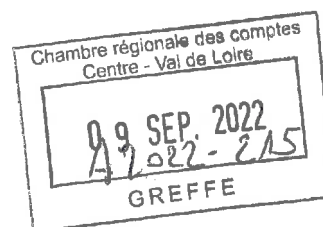
(*) en 2015 la ville a résilié la convention d'aménagement pour l'opération « Cœur de ville » avec le concessionnaire. Remboursement de l'emprunt pour 1,5 M€.

Annexe n° 3. Évolution de la fiscalité

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne	Variation 2015/2020
Taux des taxes de la cne de Luisant en %								
Taux de la taxe d'habitation	17,60 %	17,50 %	17,40 %	17,30 %	17,20 %	17,20 %	-0,5 %	
Moy. Nationale	14,71 %	14,98 %	15,13 %	15,21 %	15,29 %	15,22 %	1,0 %	
Taux de la CFE	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	N.C.	
Moy. Nationale	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	N.C.	
Taux de la taxe sur le foncier bâti	27,60 %	27,50 %	27,40 %	27,30 %	27,20 %	27,10 %	-0,4 %	
Moy. Nationale	20,99 %	21,07 %	20,85 %	20,88 %	20,96 %	20,88 %	0,0 %	
Taux de la taxe sur le foncier non bâti	50,42 %	50,32 %	50,03 %	49,74 %	49,45 %	49,26 %	-0,5 %	
Moy. Nationale	58,52 %	56,13 %	52,44 %	52,84 %	52,45 %	52,19 %	-2,7 %	
Bases nettes imposées au profit de Luisant								
Taxe d'habitation	9 664 000	9 724 008	9 699 434	9 804 232	9 979 186	10 087 000	0,9 %	4,4 %
+ CFE	0	0	0	0	0	0	N.C.	N.C.
+ Foncier bâti	7 526 000	7 600 686	7 657 079	7 735 769	7 888 359	8 017 000	1,3 %	6,5 %
+ Foncier non bâti	23 000	24 032	23 334	23 409	24 045	29 600	5,2 %	28,7 %
= Bases nettes totales imposées en €	17 213 000	17 348 726	17 379 847	17 563 410	17 891 590	18 133 600	1,0 %	5,3 %
Bases nettes totales imposées par hab. en €	2 445	2 464	2 468	2 515	2 570	2 600	1,2 %	6,3 %
Moy. nationale par hab. en €	2 568	2 580	2 595	2 644	2 706	2 755	1,4 %	7,3 %
Produits des impôts locaux perçus par Luisant								
Taxe d'habitation	1 710 864	1 709 701	1 687 727	1 698 772	1 723 420	1 735 435	0,3 %	1,4 %
+ CFE	0	0	0	0	0	0		N.C.
+ Foncier bâti	2 085 176	2 090 245	2 098 376	2 112 865	2 145 634	2 173 453	0,8 %	4,2 %
+ Foncier non bâti	11 597	12 152	11 674	11 644	11 890	14 581	4,7 %	25,7 %
= Produit total des impôts locaux	3 808 231	3 818 757	3 797 776	3 823 281	3 880 944	3 923 469	0,6 %	3,0 %
Variation pdt total des impôts locaux en %		0,3 %	-0,5 %	0,7 %	1,5 %	1,1 %		3,0 %
Dont effet taux (y c. abattements en %)		-0,5 %	-0,7 %	-0,4 %	-0,4 %	-0,3 %		-2,2 %
Dont effet physique des var. de bases en %		-0,2 %	-0,2 %	0,0 %	-0,3 %	0,1 %		-2,2 %
Dont effet forfaitaire des var. de bases en %	0,9 %	1,0 %	0,4 %	1,1 %	2,2 %	1,2 %		
Taux moyen global de la fiscalité directe	22,1 %	22,0 %	21,9 %	21,8 %	21,7 %	21,6 %		
Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal	126,3 %	124,3 %	123,5 %	122,6 %	121,6 %	121,7 %		

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion, les états 1259, les fiches ratio AEF de la DGFIP et le coefficient national de variation des bases voté en loi de finances pour les années 2015 à 2020

Annexe n° 4. Réponse



Réf : BM n° 1969
Dossier suivi par :
Accueil Secrétariat Général
Mail : contact@ville-luisant.fr
Tél : 02.37.88.00.70

Chambre régionale des comptes
A l'attention de Mme la Présidente
15 rue d'Escures
BP2425
45032 ORLEANS CEDEX1

Luisant, le 9 septembre 2022,

Objet : Réponse au rapport d'observations définitives

Madame la Présidente,

Suite à la réception du rapport d'observations définitives du 18 juillet 2022 relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Luisant sur la période 2015-2020, nous vous prions de trouver ci-dessous les réponses de la commune.

Nous pouvons déjà vous confirmer que les services de la ville auront pour mission de mettre en application les huit recommandations de votre institution.

D'un point de vue organisationnel, la CRC nous demande d'améliorer le contrôle interne et de développer une certaine expertise. Nous tenons toutefois à rappeler que votre institution effectue habituellement des contrôles dans des communes plus importantes. Luisant est une commune qui n'est plus un village, mais qui n'a pas les services et les financements d'une ville Préfecture, Sous-Préfecture ou d'une ville-centre.

Ainsi, si la commune compte environ 84 ETP, il convient de regarder la structure de ses effectifs. Seulement quatre agents sont de catégorie A (cadre). Les services développés par la ville permettent difficilement de recruter d'autres agents de ce niveau, en raison de la taille de commune. Ces derniers mois, nous avons essayé de recruter un responsable des finances et un autre à l'urbanisme dans ce cadre d'emploi, nous n'avons reçu aucune candidature car les missions confiées sur ces postes, dans une commune de 7000 habitants ne permettent pas d'occuper un agent avec 100% de mission de niveau A.

La taille de notre commune permet donc difficilement de développer une expertise mais favorise le développement de la polyvalence et la mobilité interne de nos agents. Cette taille permet de conserver une proximité et une réactivité que les plus grandes communes n'ont pas.



Adresser toute correspondance impersonnellement à Monsieur le Maire
MAIRIE DE LUISANT • 108 AVENUE MAURICE MAUNOURY • 28600 LUISANT
contact@ville-luisant.fr // N° SIRET : 21280220100013

Tél : 02.37.88.00.70
Fax : 02.37.28.39.93
www.luisant.fr

Concernant la gestion et la stratégie, la Chambre régionale des comptes soulève trois points dans son rapport :

- **Une vigilance sur l'endettement.**

Depuis 2015, l'endettement est lié à la construction de l'école Henri Ramolet. Ce choix est totalement assumé par la commune et a coûté deux millions d'Euros de moins que le projet soutenu auparavant. L'augmentation de la dette est exclusivement liée à cet investissement daté de 2017. Depuis l'endettement baisse de 900 000 euros chaque année, ce qui démontre une capacité à se désendetter très forte. Alors que l'on dit d'une commune qu'elle commence à être trop endettée quand elle atteint 12 années pour rembourser les annuités de sa dette, nous serons vraisemblablement descendus sous la barre des huit années à la fin de l'année 2022, alors que la commune vient de réaliser le plus gros investissement de toute son histoire. L'endettement de la commune nous semble conforme à ce qui était annoncé depuis 2014, et donc maîtrisé.

- **Une bonne maîtrise des charges des gestion.**

La Chambre note une bonne maîtrise des charges de gestion, soulignant ainsi la volonté politique de réduction des coûts de fonctionnement menée depuis 2014. La CRC affirme que la commune a baissé ses charges de personnel de 2% en 6 ans, alors qu'il est communément admis que celle-ci augmente naturellement de 1% par an en raison du glissement – vieillesse – technicité. Cette performance est donc déjà remarquable. Mais pour nous, la masse salariale est passée de 3 825 k€ en 2015 à 3 573 k€ en 2020 d'après notre ROB 2022, soit une baisse de la masse salariale de 7,05% sur la période étudiée. Peu de communes ont eu ce type de résultats. Globalement, les dépenses de fonctionnement nous semblent maîtrisées.

- **Une capacité limitée à augmenter les recettes**

Pour investir, il nous faut donc augmenter nos recettes. Après l'analyse des budgets 2015 à 2020, la CRC estime que nous ne pourrions pas augmenter le taux de la taxe foncière car celui-ci-ci est déjà haut. Pourtant, en 2021 Chartres métropole a mis en place une taxe additionnelle sur la taxe foncière afin de lui permettre « de rembourser le capital de sa dette », d'après son vice-président en charge des finances. Cette taxe additionnelle a augmenté la taxe foncière des Luisantais d'environ 250 euros en moyenne. L'agglomération nous a donc privé d'un levier fiscal important. Toutefois, nous ne souhaitons pas tirer sur ce levier. Comme vous l'indiquez notre fiscalité est relativement élevée, et nous réduisons l'impôt des Luisantais chaque année depuis 2014. Nous souhaitons continuer en ce sens.

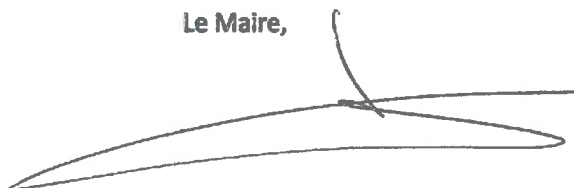
La CRC souligne aussi que les produits des services sont relativement faibles. Nous avons réajusté les tarifs des services depuis de nombreuses années en les comparant à ceux des collectivités voisines. Chaque année, nous augmentons nos tarifs du montant de l'inflation. Cette orientation semble aller dans le sens de vos remarques.

Pour nous, notre capacité à augmenter les recettes est surtout limitée par une dotation globale de fonctionnement (DGF) particulièrement basse qui réduit notre capacité à investir. Notre DGF a certes été divisée par deux mais elle est surtout inférieure d'un tiers aux communes de notre strate, soit une absence de recettes de près de 250 000 euros chaque année. Vous le soulignez à juste titre dans votre rapport. Même si une erreur de calcul semble improbable, nous allons nous rapprocher des services de l'Etat pour avoir des explications.

Nos orientations politiques depuis 2014 semblent donc allées dans le sens de vos préconisations. Pour nous, l'augmentation des recettes viendra avec l'arrivée de nouveaux habitants. La commune est en effet en train de se développer et pourrait atteindre les 9000 habitants d'ici une douzaine d'années avec deux projets majeurs : le Cœur-de-ville et le quartier Gutenberg. Cette arrivée de population augmentera mécaniquement la plupart de nos recettes. Certaines seront ponctuelles comme la taxe d'aménagement ou les droits de mutation. Mais d'autres seront pérennes et conséquentes : la DGF, la taxe foncière ou encore les produits des services.

Je vous prie d'agréer, Mme la Présidente, l'expression de mes considérations les meilleures.

Le Maire,



Bertrand MASSOT



Les publications de la chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/crc-centre-val-de-loire

Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire

15 rue d'Escures

BP 2425

45032 Orléans Cedex 1

Tél. : 02 38 78 96 00

centrevallde Loire@crtc.ccomptes.fr