



Le président

Bordeaux, le 07/06/2019

Dossier suivi par :
Jean-Pierre Rolland, greffier de la 2^{ème} section
T. 05 56 56 47 00
nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr

Réf : contrôle n° 2018-0097
P.J. : 1 rapport

Objet : notification du rapport d'observations définitives relatif
au contrôle des comptes et de la gestion de la commune
d'Isle.

Lettre recommandé avec accusé de réception

à

Monsieur le maire de la commune d'Isle
Mairie
15 rue Joseph Cazautets
87170 ISLE

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune d'Isle concernant les exercices 2012 et suivants pour lequel, à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, la chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à y être jointe.

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

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

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

Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations sera transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques de la Haute-Vienne.

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

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

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

Jean-François Monteils



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Commune d'ISLE
(Département de la Haute-Vienne)

Exercices 2012 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par La chambre régionale des comptes le 22 mars 2019

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 LA COMMUNE D'ISLE	7
2 LES SUITES DONNEES AU CONTRÔLE PRÉCÉDENT.....	8
3 L'ARTICULATION DES COMPETENCES DES COLLECTIVITES INTERVENANT SUR LE TERRITOIRE COMMUNAL	9
3.1 Les transferts de compétences réalisés	9
3.1.1 La compétence « eau »	9
3.1.2 La compétence « entretien des cours d'eau »	9
3.1.3 Les compétences « voirie » et « éclairage public »	10
3.1.4 La compétence « Plan Local d'Urbanisme » (PLU).....	12
3.2 Les conséquences de la transformation de la communauté d'agglomération en communauté urbaine.....	12
4 LA GESTION COMPTABLE ET BUDGETAIRE	13
4.1 La fiabilité et la qualité des comptes.....	13
4.1.1 Les points positifs	13
4.1.2 Les pistes d'amélioration	14
4.1.3 La dématérialisation des factures.....	19
4.2 L'élaboration des documents budgétaires.....	20
4.2.1 Les rapports d'orientations budgétaires.....	20
4.2.2 Les restes à réaliser (RAR).....	21
4.2.3 La complétude et la qualité des annexes du compte administratif.....	22
5 L'ENDETTEMENT DE LA COLLECTIVITE	29
5.1 Les crédits de trésorerie	29
5.1.1 L'origine des tensions sur la trésorerie de la collectivité.....	29
5.1.2 Le recours aux lignes de trésorerie	30
5.1.3 Le suivi de la trésorerie.....	31
5.2 La dette à moyen et long terme	31
6 LES PRINCIPAUX INDICATEURS FINANCIERS RELATIFS AU FONCTIONNEMENT DE LA COLLECTIVITE	33
6.1 Evolution des ressources et des charges de fonctionnement	33
6.1.1 Les ressources courantes.....	33
6.1.2 Les charges courantes	37
6.2 L'évolution de la capacité d'autofinancement.....	40
6.3 Les investissements et leur financement.....	41
6.3.1 L'évolution des dépenses d'investissement.....	41
6.3.2 Leur financement.....	42
6.4 La prospective et l'exécution budgétaire 2018	45

6.4.1 La prospective budgétaire.....	45
6.4.2 La prévision d'exécution budgétaire 2018.....	47
7 LES RESSOURCES HUMAINES.....	48
7.1 Les effectifs.....	48
7.2 Le respect de la durée légale du temps de travail	48
7.3 Le suivi du temps de travail et des heures supplémentaires	50
7.4 Le bilan social	51
7.5 Les régimes indemnitaires des personnels titulaires	51

SYNTHÈSE

Isle, commune de 7 841 habitants, est limitrophe de la ville de Limoges et membre de la communauté urbaine de Limoges Métropole.

La fiabilité et la qualité des comptes financiers de la commune est globalement bonne. Celle-ci tient une comptabilité d'engagement, pratique le rattachement des charges à l'exercice et ses écritures comptables sont conformes à l'instruction M14 (bonne comptabilisation des opérations de cession de patrimoine et des intérêts non échus à titre exemples).

Toutefois, en l'absence, en particulier, d'un inventaire physique, initial et périodique, des biens de son patrimoine, le bilan ne peut pas refléter la consistance exacte de celui-ci. Par ailleurs, la prise de la compétence « voirie » par la communauté d'agglomération en 2006 ne s'est jamais traduite par une mise à disposition de la voirie communale, pourtant intégralement reconnue d'intérêt communautaire, à l'EPCI de rattachement.

La chambre régionale des comptes observe également que les documents budgétaires (rapports d'orientations budgétaires, budgets et annexes) ne remplissent qu'imparfaitement leur mission d'information du public (habitants, contribuables et usagers) et du conseil municipal. Les rapports d'orientations budgétaires ne comportent que très peu d'éléments prospectifs chiffrés, notamment en matière d'investissement. Enfin, La chambre régionale des comptes constate que certaines annexes obligatoires des comptes administratifs sont mal renseignées, notamment les états relatifs aux personnels ainsi que ceux relatifs aux crédits de trésorerie.

Sur la période examinée de 2012 à 2017, malgré un gel des taux de fiscalité locale et une baisse de près de 30 % de sa dotation globale de fonctionnement, les produits de gestion courante de la collectivité ont légèrement augmenté (+ 2,5 %) alors que ses charges courantes de gestion diminuaient de 0,8 %, baisse résultant de la maîtrise par la collectivité de ses dépenses de fonctionnement, en particulier des charges à caractère général.

La chambre régionale des comptes constate néanmoins que la durée annuelle du temps de travail au sein de la collectivité n'est que 1 521 heures, soit 86 heures de moins par agent que la durée légale. Selon l'évaluation de la chambre régionale des comptes, partagée par l'ordonnateur, la suppression de 11 jours de congés, attribués en sus des 25 jours de congés légaux, aux personnels de la commune permettrait à la collectivité de réduire annuellement les charges de personnel de près de 150 000 €.

Malgré des charges contenues, la situation financière de la collectivité est tendue et incertaine pour l'avenir.

La dette par habitant reste en 2017 supérieure au montant moyen des collectivités de même strate de population (932 € à Isle, contre 850 € en moyenne pour des communes comparables). Par ailleurs, la capacité d'autofinancement (CAF) brute par habitant reste significativement inférieure en 2017 à la moyenne de celle des villes de même strate de population : 83 € contre 179 € pour les villes comparables. La CAF nette a été négative à trois reprises en six ans (2012, 2013 et 2017).

A l'exception de l'exercice 2015, la période sous contrôle est marquée par la faiblesse des financements propres disponibles pour les investissements. Le ratio financement propre disponible sur dépenses d'équipement est inférieur à 50 % en 2012, 2013 et 2016. Enfin, phénomène aggravant, les produits de cession d'actifs (immeubles, terrains), par nature

aléatoires et exceptionnels, représentent une part significative, voire majoritaire certaines années, des financements propres mobilisés.

Ces besoins de financement importants ont conduit la collectivité à mobiliser de façon récurrente des ressources de trésorerie « extrabudgétaires » pour des montants significatifs (encours oscillant entre 1 et 1,4 millions d'euros au 31 décembre de chaque année sur la période de contrôle). Les crédits de trésorerie ne se limitent d'ailleurs pas à financer les décalages ponctuels entre décaissements et encaissements, mais ils sont également utilisés comme une ressource de moyen et long terme. La collectivité s'écarte ainsi du principe comptable de prudence, lequel veut que des investissements ou des emplois à long terme soient financés par des ressources durables. Dans l'hypothèse où les banques refuseraient à l'avenir de lui accorder de nouveaux crédits de trésorerie, la collectivité présenterait un risque de liquidité que l'absence d'un véritable suivi de la trésorerie pose en risque majeur.

En raison de l'usage critiquable d'une trésorerie « extrabudgétaire », le désendettement constaté au 31 décembre 2017 doit être relativisé. Ainsi, fin 2017, l'encours de dette de la collectivité pourrait s'évaluer, compte tenu de « l'encours » de lignes de trésorerie, non pas à 7 308 923 €, mais à 8 308 923 € soit 13 % de plus et la capacité de désendettement de la collectivité serait portée au-delà de 12,8 années pour un encours « agrégé ».

La prospective financière pluriannuelle réalisée par la chambre régionale des comptes sur la base des montants prévisionnels d'investissement fournis par la collectivité laisse entrevoir une nouvelle dégradation des ratios financiers de la commune sur les années à venir. Toute amélioration significative de sa situation financière passe ainsi nécessairement par la mise en œuvre rapide de mesures correctives fortes de la part de la municipalité.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : comptabiliser la mise à disposition de la voirie à la communauté d'agglomération Limoges métropole (CALM) dans l'actif de la commune *[non mise en œuvre]*.

Recommandation n° 2 : ajuster, en lien avec le comptable public, l'actif des biens utilisés dans le cadre du transfert de la voirie *[non mise en œuvre]*.

Recommandation n° 3 : régulariser les écritures relatives aux opérations industrielles et commerciales passées au budget principal en les inscrivant au budget annexe SPIC « activités commerciales – activités économiques » doté d'un compte 515 spécifique *[non mise en œuvre]*.

Recommandation n° 4 : tenir un inventaire physique des biens, puis mettre régulièrement à jour l'inventaire comptable et l'ajuster avec le bilan tenu par le comptable *[en cours de mise en œuvre]*.

Recommandation n° 5 : utiliser les fonctionnalités de Chorus Pro et anticiper le passage à la dématérialisation totale des factures *[non mise en œuvre]*.

Recommandation n° 6 : compléter le rapport d'orientations budgétaires (ROB) avec des éléments prospectifs chiffrés, notamment en matière d'investissement *[non mise en œuvre]*.

Recommandation n° 7 : élaborer, en lien avec le comptable public, l'ensemble des états à joindre aux comptes administratifs avec davantage de rigueur et annexer les états corrigés et manquants à ses comptes administratifs à venir *[non mise en œuvre]*.

Recommandation n° 8 : adapter les durées de financement des dépenses d'équipement de la collectivité à leur durée de vie usuelle *[non mise en œuvre]*.

Recommandation n° 9 : élaborer un plan de trésorerie annuel, le suivre et le mettre à jour régulièrement *[non mise en œuvre]*.

Recommandation n° 10 : mettre fin aux 11 jours de congés annuels supplémentaires irréguliers accordés aux personnels de la commune *[non mise en œuvre]*.

Recommandation n° 11 : mettre en place un outil de contrôle automatisé des heures de travail *[non mise en œuvre]*.

Recommandation n° 12 : mettre en place un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) *[non mise en œuvre]*.

INTRODUCTION

L'examen des comptes et de la gestion de la commune d'Isle a été effectué dans le cadre du programme 2018 de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine, à compter de l'exercice 2012 et actualisé jusqu'à la période la plus récente.

L'ouverture du contrôle a été notifiée à M. Gilles BEGOUT, maire d'Isle et seul ordonnateur en fonctions sur l'ensemble de la période contrôlée, par courrier du 16 mars 2018. L'entretien de début de contrôle a eu lieu le 4 mai 2018.

L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 27 septembre 2018 et le rapport d'observations provisoires de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine lui a été notifié le 10 décembre 2018.

La collectivité n'a pas répondu au rapport précité dans le délai légal de deux mois.

La chambre régionale des comptes a formulé lors sa séance du 22 mars 2019 les observations définitives suivantes.

1 LA COMMUNE D'ISLE

Isle, avec une population légale au 1^{er} janvier 2015 de 7 841 habitants¹ est la cinquième ville du département de la Haute-Vienne (87) après Limoges, Saint-Junien, Panazol et Couzeix. Elle se situe sur la rive droite de la Vienne, au Sud-Ouest de Limoges.

La commune faisait partie de la communauté d'agglomération de Limoges métropole (CALM), qui regroupait, depuis le 1^{er} janvier 2017, 20 communes et 208 390 habitants², laquelle s'est transformée en communauté urbaine au 1^{er} janvier 2019.

Les indicateurs socio-économiques de la commune sont bons : le taux de chômage localisé³ est de 8,3 % en 2014 (dernière période connue) contre 12,9 % au niveau départemental et 15 % au niveau de l'agglomération ; la part des ménages imposés pour cette même année⁴ est de 66,6 % contre 54,6 % pour la Haute-Vienne et 58 % au niveau de l'agglomération et la médiane du revenu disponible par unité de consommation⁵ en 2014⁶ est de 22 896 €, contre 20 195,20 € pour l'agglomération et 19 698 € pour le département.

Le parc de logements sociaux sur le territoire communal est, après celui de Limoges et de Saint-Junien, le troisième du département, la commune atteignant 19,6 % de logements sociaux au sens de la loi SRU⁷⁸. Les logements sociaux de la ville sont gérés par l'ODHAC-Office Public de l'Habitat 87- dont le siège social se situe à Isle. Le maire d'Isle est par ailleurs président de cet organisme depuis 2015⁹.

Éléments d'attractivité, la commune entretient et gère un certain nombre d'équipements sportifs (piscine¹⁰, courts de tennis, stades) et culturels (médiathèque, centre culturel). Elle est, avec les communes de Bosmie-l'Aiguille et Condat-sur-Vienne, à l'origine de la création du Conservatoire Intercommunal de l'Ouest de Limoges (CIOL).

¹ Source : INSEE : décret 2017-1873 du 29 décembre 2017 ; la ville comptait 7 703 habitants lors du recensement de 2010. Il s'agit ici du chiffre de la population totale obtenue par cumul de la population municipale avec la population comptée à part.

² Source : INSEE : comparateur de territoires – commune d'Isle (paru le 12 octobre 2017).

³ Source : INSEE : comparateur de territoires – commune d'Isle (paru le 12 octobre 2017).

⁴ Source : INSEE : comparateur de territoires – commune d'Isle (paru le 12 octobre 2017).

⁵ Source : INSEE : une unité de consommation est un système de pondération attribuant un coefficient à chaque membre du ménage et permettant de comparer les niveaux de vie de ménages de tailles ou de compositions différents.

⁶ Source : INSEE – comparateur de territoires – commune d'Isle (paru le 12 octobre 2017).

⁷ Soit un taux légèrement inférieur au 20 % réglementairement prévu par l'article 55 de la loi SRU.

⁸ Source : Données communiquées par la direction départementale des territoires (DDT) de la Haute-Vienne - Rapport de la Cour des Comptes du 22 février 2017 « Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés ».

⁹ Source : BODACC n° 133B du 14 Juillet 2015.

¹⁰ La piscine extérieure a fait l'objet d'une réhabilitation complète ; celle-ci a été ouverte au public après travaux le 7 juillet 2018.

2 LES SUITES DONNEES AU CONTRÔLE PRÉCÉDENT

Le précédent rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes a été notifié à la commune le 20 novembre 2008 ; il a couvert la période 2003 à 2007. Le jugement des comptes a porté sur les mêmes exercices.

Aucune observation n'a été formulée mais la chambre régionale des comptes attirait l'attention du maire sur la mise en place d'un suivi effectif de la consommation du carburant des véhicules communaux et de leur utilisation.

La chambre régionale des comptes constate que l'accès aux deux pompes de gasoil du centre technique municipal est restreint à quatre agents et la distribution sécurisée. Elle relève néanmoins que l'approvisionnement sur factures en essence auprès de stations-services extérieures n'offre pas les mêmes garanties. L'absence de « carte essence » et d'indication du kilométrage lors de l'approvisionnement ne permet pas d'écarter le risque de détournement de carburant à des fins personnelles. La collectivité a néanmoins limité l'approvisionnement à une seule station-service dans la commune.

Sa capacité à contrôler l'approvisionnement en essence des véhicules communaux reste théorique en l'absence de carnet de bord à jour au sein de chaque véhicule communal. Malgré des tentatives réitérées, les carnets de bord sont soit inexistantes soit non remplis. L'ordonnateur a indiqué que chaque véhicule disposait désormais d'un carnet de bord mais ce point n'a pas pu être vérifié par la chambre régionale des comptes.

La loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle crée un article L. 121-6 dans le code de la route qui impose à l'employeur, titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule (« carte grise »), de dénoncer le salarié conducteur en cas d'infraction routière : *« Lorsqu'une infraction constatée selon les modalités prévues à l'article L. 130-9 a été commise avec un véhicule dont le titulaire du certificat d'immatriculation est une personne morale ou qui est détenu par une personne morale, le représentant légal de cette personne morale doit indiquer, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou de façon dématérialisée, selon des modalités précisées par arrêté, dans un délai de quarante-cinq jours à compter de l'envoi ou de la remise de l'avis de contravention, à l'autorité mentionnée sur cet avis, l'identité et l'adresse de la personne physique qui conduisait ce véhicule, à moins qu'il n'établisse l'existence d'un vol, d'une usurpation de plaque d'immatriculation ou de tout autre événement de force majeure. Le fait de contrevenir au présent article est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe. »*

En l'absence de carnet de bord, la collectivité serait ainsi dans l'impossibilité d'identifier les usagers d'un véhicule, d'en mesurer et d'en contrôler l'usage, et de répondre aux obligations qui lui incombent en cas d'infraction.

3 L'ARTICULATION DES COMPETENCES DES COLLECTIVITES INTERVENANT SUR LE TERRITOIRE COMMUNAL

La commune d'Isle est membre de la communauté urbaine de Limoges métropole, du conservatoire intercommunal de l'ouest de Limoges (CIOL), du syndicat Vienne-Briance-Gorre (SVBG), du syndicat d'électrification de la Haute-Vienne (SEHV) et du syndicat d'aménagement du bassin de la Vienne (SABV).

3.1 Les transferts de compétences réalisés

Les compétences transférées n'ont pas eu systématiquement une traduction comptable dans les documents financiers. L'examen du bilan de la commune montre, notamment, que les écritures comptables liées au transfert, en 2006, de la compétence « voirie » à la communauté d'agglomération Limoges métropole n'ont jamais été passées.

3.1.1 La compétence « eau »

La compétence « eau » est transférée au syndicat Vienne-Briance-Gorre (SVBG) depuis 1956. Le seul document permettant de l'attester est un registre établi par un élu qui précise que « *la commune adhère au syndicat Vienne-Briance qui va régler l'alimentation en eau de l'agglomération par la construction d'une usine de pompage et de traitement sur la Vienne à Panazol* ». Aucun autre document opposable n'a pu être fourni.

Le réseau « eau » ne figure pas dans la comptabilité patrimoniale communale, il a été indiqué oralement que celui-ci demeure la propriété du syndicat.

3.1.2 La compétence « entretien des cours d'eau »

La commune adhère au syndicat d'aménagement du bassin de la Vienne (SABV) qui a pour compétences de restaurer et entretenir les rivières et cours d'eau, d'améliorer la sécurité des activités nautiques sur la Vienne et de valoriser la rivière par des animations sportives et touristiques¹¹.

La compétence « entretien des cours d'eau » est par ailleurs assurée par la CALM en compétence facultative depuis 2006¹² et la compétence GEMAPI qui recouvre notamment l'entretien des cours a été transférée au 1^{er} janvier 2018¹³.

¹¹ Site du syndicat d'aménagement du bassin de la Vienne.

¹² Arrêté préfectoral DRCLE2 n° 2006-1669 du 22 septembre 2006 portant modification de l'arrêté préfectoral 2002-492 du 22 novembre 2002 relatif à la création de la CALM.

¹³ Délibération 2017-101 du 10 octobre 2017.

Le montant de la cotisation 2016 à ce syndicat s'est élevé à 6 650,86 €.

Une réponse orale concernant la substitution de l'EPCI à la commune auprès du syndicat en 2018 a été donnée lors du contrôle sans qu'aucune délibération n'ait été produite.

3.1.3 Les compétences « voirie » et « éclairage public ».

Les compétences « voirie » et « éclairage public » sont transférées de la commune à la CALM depuis le 22 septembre 2006¹⁴, en compétence optionnelle pour la première et facultative pour la seconde.

3.1.3.1 La compétence éclairage public

Cette compétence a été reprise par la commune par délibération 2009-109 du 9 octobre 2009.

Cette reprise répond à une logique financière plus qu'à une logique opérationnelle¹⁵.

En effet, sur le plan financier, les transferts de compétences donnent lieu à une correction de l'attribution de compensation (AC), prévue par l'article 1609 nonies C du code général des impôts (CGI) et mentionnée à l'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Elle a pour objectif de neutraliser l'impact pour les communes et l'EPCI des charges transférées à l'intercommunalité en tenant compte de la mise en place du régime fiscal résultant de la suppression de la taxe professionnelle. Le montant de cette attribution de compensation est corrigé des mouvements de charges et de ressources accompagnant les transferts de compétences de la commune vers l'EPCI.

Pour évaluer le montant des transferts de compétences réalisés et déterminer le montant de l'attribution de compensation de chaque commune, l'article 1609 nonies C du CGI a prévu l'intervention d'une commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), composée de membres des conseils municipaux des communes-membres de l'EPCI.

La CLECT doit évaluer les charges transférées par la ou les communes à l'EPCI. Les modalités d'élaboration du rapport et les suites qui doivent lui être données sont plus précisément encadrées par le même article 1609 nonies C du CGI.

Cette évaluation s'effectue sur la base du périmètre des compétences transférées, délimité dans les statuts approuvés par arrêté préfectoral, ainsi que dans les délibérations en vigueur définissant l'intérêt communautaire de chacune de ces compétences. Sur ce fondement, il lui revient d'analyser, commune par commune, les dépenses et les recettes afférentes à chaque compétence, pour établir le coût net des charges transférées. C'est ce coût net qui détermine le montant de l'attribution de compensation versée.

¹⁴ Arrêté préfectoral DRCLE2 n° 2006-1699 du 22 septembre 2006.

¹⁵ Délibération 2009-109 du 09 octobre 2009.

Jusqu'en 2017, l'allocation de compensation versée par la CALM à la commune d'Isle était de 33 567,32 €. En 2018, en raison du transfert de la compétence urbanisme à la CALM, la commune devrait assumer une attribution de compensation négative.¹⁶

3.1.3.2 La compétence voirie

Une convention de mise à disposition de la voirie a été produite, signée par le maire et le président de la CALM en date du 21 août 2006. En revanche, les écritures de mise à disposition n'ont pas été comptabilisées, alors que le procès-verbal de mise à disposition établi le 25 octobre 2007 prévoyait une valeur historique de 6 179 191,92 €.

Aucun bien n'étant transféré en matière de voirie par la commune, il convient donc aujourd'hui d'enregistrer comptablement la mise à disposition de l'intégralité de la voirie d'Isle (celle-ci étant intégralement reconnue d'intérêt communautaire) dans l'inventaire et dans l'actif de la commune et de réaliser une recherche exhaustive des montants comptabilisés depuis le transfert de compétences. Au 31 décembre 2017, la commune enregistre à son inventaire un montant total de 8 794 670,62 €.

Un second procès-verbal portant la même date que le précédent est fourni pour le matériel de voirie. Celui-ci ventile l'usage du matériel communal, notamment utilisé pour l'entretien de la voirie, entre la commune et la communauté d'agglomération en fonction de leurs compétences respectives ; ce mécanisme n'a aucune traduction possible en comptabilité.

En effet, aucune écriture comptable ne permet actuellement de traduire une mise à disposition « partielle » d'un bien meuble. Le « partage » d'un bien ne peut donc se traduire au niveau de l'inventaire. Dans le schéma retenu de mise à disposition du service voirie de la ville à la communauté d'agglomération, l'usage des matériels de la commune, au même titre que la quote-part salariale, doit être évalué en fonction de l'utilisation et de l'usure estimée des biens mis à disposition en vue du remboursement annuel par la communauté d'agglomération de Limoges Métropole des frais afférents à la compétence transférée.

La convention de mise à disposition de service, signée le 21 août 2006, prévoit en son article 7, les modalités financières de l'exercice de cette compétence transférée à l'EPCI mais exercée par la commune.

S'il est bien mentionné que « *Limoges Métropole assume la totalité des charges afférentes à la compétence voirie, que celles-ci soient imputées directement sur son budget propre ou qu'elles fassent l'objet d'une demande de remboursement de la part de la commune en exécution de la présente convention* », il est aussi précisé que « *toutes les dépenses liées à l'investissement seront assurées par Limoges Métropole* ».

¹⁶ Aucune inscription n'a été faite, ni en recettes, ni en dépenses, au BP 2018. La CLECT devrait se réunir prochainement dans le cadre de la mise en place de la communauté urbaine pour définir les montants des attributions de compensation de ses membres. Une CLECT s'était réunie fin 2017 pour déterminer de nouvelles AC suite au transfert de la compétence urbanisme. Ses décisions n'ont jamais pu être mises en œuvre suite à l'opposition de la ville de Limoges d'approuver celles-ci.

Si la mise à disposition du service voirie de la ville pour l'exercice de cette compétence devait perdurer à l'issue de la création de la communauté urbaine, cette organisation mériterait d'être clarifiée, en lien avec le comptable public, dans une nouvelle convention à mettre en œuvre d'un point de vue tant opérationnel, financier que comptable.

En conséquence, la chambre régionale des comptes recommande, d'une part, de traduire comptablement dans l'actif la mise à disposition de la voirie à la CALM, d'autre part, d'ajuster, en lien avec le comptable public, l'actif des biens utilisés dans le cadre de ce transfert.

3.1.4 La compétence « Plan Local d'Urbanisme » (PLU)

La compétence PLU a été transférée à la CALM le 28 mars 2017¹⁷, et celle-ci exerce les compétences définies par l'article L. 5216-5 I 2 du CGCT en lieu et place des communes.

Il est néanmoins prévu dans la délibération que la commune continue d'assurer la poursuite de la procédure de révision générale ou d'évolution du PLU engagée antérieurement au transfert de cette compétence, par signature d'une convention de gestion de services.¹⁸

Cette convention prévoit que l'essentiel des missions sera réalisé par la commune avec un remboursement des salaires de la personne en charge ainsi que le remboursement des frais engagés par la commune tant en fonctionnement qu'en investissement.

La chambre régionale des comptes rappelle qu'en matière d'investissement, la comptabilisation des opérations doit être réalisée par opérations budgétaires sur comptes de tiers et ne pas figurer au bilan, afin de ne pas fausser ses agrégats financiers.¹⁹

3.2 Les conséquences de la transformation de la communauté d'agglomération en communauté urbaine.

La communauté d'agglomération de Limoges Métropole (CALM) s'est transformée en communauté urbaine au 1^{er} janvier 2019.

A l'issue d'une clarification des compétences de la communauté urbaine, un bilan des compétences transférées pourrait être réalisé à cette occasion afin d'ajuster, le cas échéant, les attributions de compensation versées aux communes membres, en particulier Isle.

La communauté urbaine devra se substituer à la ville dans le cadre de la gestion de l'eau, exercée actuellement par le SABV.

¹⁷ Délibération 2017-081 du 06 juillet 2017.

¹⁸ Convention de gestion de services pour l'exercice de la compétence PLU signée entre la CALM et Isle le 06 juillet 2017.

¹⁹ Instruction budgétaire et comptable M14 : comptes 4581 et 4582.

4 LA GESTION COMPTABLE ET BUDGETAIRE

Au 31 décembre 2017, la commune dispose d'un budget principal. Le budget annexe « transport scolaire » a été clôturé et les opérations de réintégrations comptabilisées dans le budget principal en 2012.

La commune a réhabilité des locaux d'habitation en centre-ville. L'opération de réhabilitation visait à créer, au premier étage, un logement destiné à accueillir, en lien avec les services de la préfecture, une famille de migrants et, au rez-de-chaussée, un local commercial. Les locaux au rez-de-chaussée accueillent, depuis le 30 mai 2017, une poissonnerie.

Une opération de réhabilitation en vue d'installer une trattoria est également en cours de réalisation en centre-ville. La commune a créé un budget annexe SPIC (services publics à caractère industriel et commercial) en avril 2018 afin de comptabiliser les dépenses et les recettes relatives à ces opérations et à l'encaissement des loyers commerciaux.

En matière de suivi budgétaire et comptable, la régularisation des écritures afférentes à la location de la poissonnerie antérieure à 2018 n'est à ce jour pas encore intervenue. Les opérations ont été comptabilisées sur le budget principal en M14 sans assujettissement à la TVA. La collectivité a établi une demande au titre du FCTVA en 2018.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, il convient, d'une part, de suivre l'intégralité de l'opération dans le budget annexe SPIC et, d'autre part, de procéder à la régularisation de la TVA auprès du service des impôts des entreprises. Enfin, les opérations de régularisation devront intervenir dans un délai rapide car elles impliquent un retraitement comptable complexe et une correction de la déclaration du FCTVA.

La comptabilisation des travaux précités au budget annexe nécessitera la création d'un compte de trésorerie spécifique (compte 515) et le versement subséquent d'une dotation initiale du budget principal au budget annexe afin d'assurer son équilibre budgétaire hors réalisation d'un emprunt de 90 000 € prévu au budget primitif.

La chambre régionale des comptes observe l'absence d'une réflexion en amont en vue d'assurer un traitement comptable et budgétaire approprié de ces opérations spécifiques.

Ainsi, la chambre régionale des comptes recommande de régulariser les écritures relatives aux opérations industrielles et commerciales, passées au budget principal, en les inscrivant au budget annexe SPIC « activités commerciales – activités économiques ».

4.1 La fiabilité et la qualité des comptes

4.1.1 Les points positifs

La collectivité dispose de procédures formalisées et maîtrisées par les agents en poste.

4.1.1.1 La comptabilité d'engagement

Le processus des engagements est formalisé : la procédure est décrite et le processus de l'engagement au mandatement aussi.

L'outil informatique permet un suivi précis de ces engagements.

Jugeant le logiciel comptable et financier obsolète et d'un usage difficile, l'ordonnateur a indiqué son souhait de changer de logiciel financier et comptable et d'acquérir un logiciel de gestion des ressources humaines interconnecté avec le précédent.

4.1.1.2 La fiabilité des comptes

La chambre régionale des comptes a contrôlé la conformité à la réglementation comptable de la passation des écritures de rattachement de charges et de produits, de la comptabilisation des intérêts courus non échus, de la correcte justification des annulations de titres et des écritures de cession. Ces opérations n'appellent aucune observation.

Par ailleurs, les dépenses et recettes à régulariser sont peu significatives et ne posent pas problème.

4.1.2 Les pistes d'amélioration

4.1.2.1 Les justifications figurant sur les états de l'actif

La collectivité a une obligation de tenue de l'inventaire physique et comptable des biens de son patrimoine. Le comptable tient la comptabilité des « actifs » du bilan, mis à jour des informations communiquées par l'ordonnateur (acquisitions, mises au rebut, cessions, mises à disposition, ...).

Pour l'exercice 2016²⁰, il a été vérifié que l'état de l'actif était joint au compte de gestion, qu'il est signé par l'ordonnateur et sa concordance avec les soldes de sortie de la classe 2 du compte de gestion.

Aucune observation n'est à formuler sur ces contrôles.

Pour l'exercice 2017, il a été vérifié que l'état de l'actif comporte bien toutes les informations requises : années d'acquisition, valeur brute, montant des amortissements, désignation du bien ; que chaque immobilisation est bien répertoriée et identifiée dans l'état de l'actif et que l'état de l'actif et l'inventaire sont conformes.

²⁰ Dernier compte produit au stade de l'instruction.

Tableau n° 1 : Rapprochement inventaire comptable / actif au 31 décembre 2017

<i>Comptes</i>	<i>Inventaire comptable (ordonnateur)</i>	<i>Etat de l'actif</i>	<i>Différence inventaire et état de l'actif</i>
202 frais liés à la réalisation des documents d'urbanisme et numérisation du cadastre	116 480,10	116 480,10	0,00
2031 frais d'étude	36 252,00	34 512,00	1 740,00
2041512 subventions d'équipement versées GFP bâtiments et installations	56 980,50	56 980,50	0,00
2051 concessions et droits similaires	58 006,41	58 006,41	0,00
2111 terrains nus	682 787,80	638 153,61	44 634,19
2113 terrains aménagés autre que voirie	130 000,00	130 000,00	0,00
2115 terrains bâtis	47 000,00	47 000,00	0,00
2117 bois et forêts	30 000,00	30 000,00	0,00
2118 autres terrains	3 342 998,71	3 342 998,71	0,00
2121 plantation d'arbres et arbustes	58 089,67	58 089,67	0,00
2128 autres agencements et aménagements de terrains	1 921 969,14	1 921 969,14	0,00
21311 bâtiments publics : Hôtel de Ville	1 821 528,53	1 821 528,53	0,00
21312 bâtiments publics : bâtiments scolaires	8 635 533,11	8 635 533,11	0,00
21316 bâtiments publics équipements du cimetière	102 467,76	102 467,76	0,00
21318 autres bâtiments publics	16 247 383,05	16 247 383,05	0,00
2132 immeubles de rapport	959 664,69	959 664,69	0,00
2135 installations générales, agencements, aménagements des constructions	64 742,85	64 742,85	0,00
2138 autres constructions	943 990,09	943 990,09	0,00
2151 réseaux de voirie	8 794 670,62	8 794 670,62	0,00
2152 installations de voirie	114 417,47	114 417,47	0,00
21531 réseaux d'adduction d'eau	18 608,63	18 608,63	0,00
21533 réseaux câblés	18 192,34	18 192,34	0,00
21534 réseaux d'électrification	2 297 410,83	2 292 597,39	4 813,44
21538 autres réseaux	2 298 206,65	2 297 611,95	594,70
21568 autre matériel et outillage d'incendie et de défense civile	15 514,23	13 186,83	2 327,40
21578 autre matériel et outillage de voirie	56 338,79	56 338,79	0,00
2158 autres installations matériel et outillage techniques	208 151,29	208 151,29	0,00
2161 œuvres et objets d'art	7 844,00	7 844,00	0,00

RAPPORT À FIN D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

21711 immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition terrains nus	2 286,74	2 286,74	0,00
21721 immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition agencements et aménagements de terrain plantation d'arbres et arbustes	5 172,77	5 172,77	0,00
2181 installations générales, agencements et aménagements divers	15 639,63	15 639,63	0,00
2182 matériel de transport	811 524,09	811 524,09	0,00
2183 matériel de bureau et matériel informatique	830 088,81	830 088,81	0,00
2184 mobilier	1 461 827,64	1 456 595,33	5 232,31
2188 autres immobilisations corporelles	911 662,76	914 582,72	-2 919,96
2312 immobilisations en cours agencements et aménagements de terrains	18 414,64	2 311 643,51	-2 293 228,87
2313 immobilisations en cours constructions	0,00	2 965 189,35	-2 965 189,35
2315 immobilisations en cours installations matériel et outillages techniques	0,00	11 109,60	-11 109,60
2422 immobilisations mise à disposition dans le cadre de transfert de compétence au département	513 709,20	513 709,20	0,00
2423 immobilisations mise à disposition dans le cadre de transfert de compétences à l'EPCI	75 337,44	75 337,44	0,00
2492 mise à disposition transfert de compétences	0,00	4 204 998,00	-4 204 998,00
261 titres de participations	0,00	21 297,13	-21 297,13
266 autres formes de participations	0,00	3 468,21	-3 468,21
275 dépôts et cautionnement versés	0,00	109,76	-109,76
276351 autres créances sur GFP de rattachement	0,00	318 569,36	-318 569,36

Source : données inventaire Isle, actif transmis par le comptable ; tableau CRC

Les anomalies sont pour la plupart liées à des écritures enregistrées en 2018, l'inventaire fourni étant arrêté en avril 2018 alors que l'actif est arrêté au 31 décembre 2017.

Pour les terrains, deux biens sont comptabilisés dans l'inventaire pour des montants inférieurs à ceux comptabilisés dans l'actif. En revanche, pour le compte 2188, des biens figurent à l'actif alors qu'ils ne sont pas enregistrés à l'inventaire.

L'ordonnateur a précisé qu'il n'existe pas d'inventaire physique de l'ensemble des biens dont il est propriétaire.

La chambre régionale des comptes rappelle que « la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. Le premier est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire, le registre justifiant la réalité physique des biens ; le second est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan : à ce titre, il tient l'état de l'actif ainsi que le fichier des immobilisations, documents comptables justifiant les soldes des comptes apparaissant à la balance et au bilan. L'inventaire et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, correspondre »²¹.

²¹ Instruction M14 – tome 2 – titre 4 – chapitre 3 – l'inventaire.

La tenue de l'inventaire devrait toutefois être complétée du suivi des biens inscrits au compte 23 « immobilisations en cours », et 24 « biens mis à disposition ». En effet, pour le compte 23, on constate une différence de 5 369 K € et pour le compte 24 de 4 204 K € qu'il conviendra d'ajuster avec le comptable public.

La collectivité n'a pas procédé au fil de l'eau à la sortie de l'inventaire comptable des biens cédés ou mis au rebut. L'ordonnateur a néanmoins indiqué au cours de l'entretien de fin de contrôle avoir très récemment sorti de son actif immobilisé, après mise au rebut ou cession, des biens devenus sans utilité pour la collectivité.

Sur la base des constats précités, la chambre régionale des comptes recommande à la ville de tenir un inventaire physique des biens, puis de mettre à jour régulièrement l'inventaire comptable et l'ajuster avec le bilan tenu par le comptable.

4.1.2.2 Le suivi des immobilisations en cours

L'instruction comptable M14 précise que le compte 23 « Immobilisations en cours » enregistre, à son débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice qu'il s'agisse d'avances versées avant justification des travaux (comptes 237 et 238), ou d'acomptes versés au fur et à mesure de l'exécution des travaux (comptes 231, 232 et 235). Il enregistre à son crédit le montant des travaux achevés.

En fin d'exercice, le compte 23 fait donc apparaître la valeur des immobilisations qui ne sont pas achevées. Fin 2017, le montant en débit du compte 23 s'élève à 5 287 942,46 € et se décompose comme suit :

Tableau n° 2 : Répartition par imputations comptables des immobilisations en cours et non encore intégrées

<i>Données en €</i>	<i>Solde du compte au 31/12</i>
2312 agencements et aménagements de terrains	2 311 643,51
2313 constructions	2 965 189,35
2315 installations matériels et outillages techniques	11 109,60

Source : compte de gestion 2017 – tableau CRC

A fin 2017, 90,09 % des immobilisations en cours (c/23) figurant dans l'état de l'actif de l'exercice avaient été comptabilisées en 2011 et 2015 ; il s'agit principalement des travaux de l'aménagement du centre-bourg (pour 2 254 650,35 €), du nouveau centre technique municipal (1 344 403,53 €) et du pôle enfance (1 164 901,76 €). L'ordonnateur a indiqué que les travaux étaient toujours en cours au 31 décembre 2017.²²

²² Tableau signé du maire transmis par le comptable à la collectivité en fin d'année. Réponse du 4 septembre 2018.

Néanmoins, l'équipe de contrôle a pu constater que les aménagements du centre-bourg étaient achevés et que le centre technique municipal était opérationnel ; ce que l'ordonnateur a convenu au cours de l'entretien de fin de contrôle. Il convient donc de transférer au compte 21 les travaux achevés et ne pas attendre que d'éventuels travaux complémentaires soient finalisés. Ces équipements sont d'ores-et-déjà fonctionnels.

La procédure du suivi des immobilisations en cours a été présentée lors du contrôle sur place. Chaque année, le comptable fait parvenir le relevé détaillé des mandats pris en charge aux comptes 23X pour que l'ordonnateur établisse, si les conditions réglementaires sont remplies, le certificat d'intégration des écritures aux comptes d'imputations définitives.

Ce tableau est ainsi retraité des motifs de non intégration (travaux en cours, malfaçons, ...) et permet le suivi des intégrations.

La chambre régionale des comptes rappelle qu'en application de l'instruction comptable et budgétaire M14, « le compte 23 « immobilisations en cours » [-] enregistre à son crédit le montant des travaux achevés. En fin d'exercice, le compte 23 fait donc apparaître la valeur des immobilisations qui ne sont pas achevées. [-]. Dans tous les cas, lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées aux comptes 231 et 232 sont virées au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire »²³.

En effet, pour les immeubles productifs de revenus²⁴, les immobilisations doivent faire l'objet d'amortissements et donc leur intégration doit se faire au plus près de leur achèvement. Dans le cas d'espèce, aucune des immobilisations précitées n'est productive de revenus.

4.1.2.3 Les amortissements obligatoires d'immobilisations incorporelles et corporelles

L'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales dispose que : « les dépenses obligatoires comprennent notamment [-] pour les communes ou les groupements de communes dont la population est supérieure à 3 500 habitants et pour leurs établissements publics, les dotations aux amortissements des immobilisations ».

L'article R. 2321-1 du code général des collectivités territoriales dispose que : « En application des dispositions de l'article L. 2321-3, constituent des dépenses obligatoires pour les communes et les groupements de communes dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants les dotations aux amortissements des immobilisations suivantes y compris celles reçues à disposition ou en affectation [-]. Les biens immeubles productifs de revenus, y compris les immobilisations remises en location ou mises à disposition d'un tiers privé contre paiement d'un droit d'usage, et non affectés directement ou indirectement à l'usage du public ou à un service public administratif [-] ».

Les comptes 28 – amortissement des immobilisations du budget principal sont mouvementés sur les exercices 2016 et 2017.

L'article R. 2321-1 du code général des collectivités locales prévoit que : « les durées d'amortissement des immobilisations sont fixées pour chaque bien ou catégorie de biens par l'assemblée délibérante, qui peut se référer à un barème fixé par arrêté du ministre chargé des collectivités locales et du ministre chargé du budget [-] ».

²³ Instruction M 14 Tome I, Titre 1, Chapitre 2 – compte 23- immobilisations en cours.

²⁴ BOFIP-IF-TFB-10-50-10-3-20120912.

Les durées d'amortissement prévues dans les délibérations²⁵ se situent dans les intervalles préconisés par la M14, sauf pour les plantations, (c/ 2121), les autres agencements et aménagements de terrains (c/ 2128) et les agencements et aménagements de bâtiments et installations (c/ 2181) qui enregistrent des durées inférieures (10 ans) à celles préconisées (15 à 20 ou 30 ans).

Cette décision de réduire les délais d'amortissement impacte budgétairement à la collectivité car elle augmente les besoins budgétaires en section de fonctionnement²⁶.

Le flux de l'actif en date du 31 décembre 2017, transmis par le comptable, pointe diverses anomalies dans la durée des amortissements. Il convient donc pour l'ordonnateur de transmettre au comptable un flux avec des durées d'amortissement concordantes avec les délibérations prises, notamment pour les biens de faible valeur²⁷.

4.1.3 La dématérialisation des factures

Depuis le 1^{er} janvier 2017, les collectivités ont l'obligation d'émettre, à destination des entités de la sphère publique, et de recevoir selon un calendrier fixé par ordonnance, les factures en mode dématérialisé.

Pour les recettes, les facturations que la collectivité émet à l'encontre des organismes publics ne sont pas toutes transmises via Chorus Pro, alors que cette procédure est obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2017.

Pour la dépense, la collectivité procède à une « matérialisation » des factures issues de Chorus-Pro, chronophage et coûteuse, contraire aux objectifs de dématérialisation fixés par l'ordonnance précitée.

L'informatique, support à ces échanges dématérialisés, est l'outil qui doit permettre d'appréhender la chaîne en dématérialisation totale. L'ordonnateur a précisé que l'absence de la signature électronique (type parapheur) sur les documents dématérialisés ne permet pas de sécuriser la chaîne de la dépense de bout en bout.

Ainsi, les factures reçues sous format numérique sont aujourd'hui « matérialisées » pour procéder à leur visa (et attester en particulier le service fait), puis sont scannées pour être jointes aux mandats sous forme dématérialisée.

Si une réflexion sur le système informatique a effectivement été menée, ce projet a été abandonné par la collectivité, notamment pour un motif financier en 2016. Les réflexions passées n'ont donc pas permis d'anticiper les évolutions annoncées notamment par une adaptation organisationnelle, en particulier des circuits de paiement des factures. Or, sans anticipation, la collectivité risque de ne pas être prête à l'échéance 2020 pour la dématérialisation « native » intégrale ; toutes les entreprises ayant à cette date obligation de transmettre aux collectivités publiques leurs factures en version dématérialisée via Chorus-Pro.

²⁵ Délibérations 2014-147 du 25 novembre 2014, 2015-114 du 17 novembre 2015 et 2016-045 du 13 juin 2016.

²⁶ Le compte 2128 enregistre un solde de 1 921 969,14€ au 31 décembre 2017. L'amortissement des sommes enregistrées à ce compte est prévue sur 10 ans par la délibération 2014-147. La M14 préconise des durées pouvant aller de 15 à 30 ans.

²⁷ Délibération 2014-147 du 25 novembre 2014.

L'utilisation de Chorus pro pourrait d'ores et déjà être optimisée par une mise à jour du statut des factures reçues²⁸. Cette mise à jour permet notamment aux fournisseurs de connaître en direct l'état d'avancement du traitement de la facture et à la collectivité d'avoir moins d'appels pour connaître l'avancement du paiement des factures.

En outre, cet outil permet, par un horodatage intégré, de sécuriser la chaîne de la dépense, et de s'assurer du respect du délai de paiement.

Enfin, il convient de ne pas imprimer les factures reçues sous format dématérialisé mais de procéder à leur traitement dans un circuit sécurisé (réception, visas et mandatement).

La chambre régionale des comptes recommande à la collectivité d'utiliser les fonctionnalités de Chorus Pro et d'anticiper le passage à la dématérialisation totale des factures.

L'ordonnateur a néanmoins indiqué lors de l'entretien de fin de contrôle que l'acquisition d'un nouveau logiciel financier, budgétaire et comptable ainsi que d'une application informatique de gestion des ressources humaines interconnectée au premier, constituerait la priorité 2019 de la collectivité en matière d'investissement dans l'optique, notamment, d'une dématérialisation des procédures de facturation au sein de la collectivité.

4.2 L'élaboration des documents budgétaires

4.2.1 Les rapports d'orientations budgétaires

L'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que « *Le maire présente au conseil municipal dans les communes de 3 500 habitants et plus, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique* »²⁹.

Le débat d'orientations budgétaires (DOB) a ainsi pour but de renforcer la démocratie participative en instaurant une discussion au sein de l'assemblée délibérante sur les priorités d'investissements et les évolutions de la situation financière de la collectivité. Les différents rapports d'orientations budgétaires ont été produits à la chambre régionale des comptes.

Ainsi, en 2018, le rapport portant débat d'orientations budgétaires (ROB) de la commune rappelle la réglementation en vigueur, présente les données macro-économiques et la situation de la commune.

La chambre régionale des comptes observe que les informations macro-économiques représentent près de la moitié du rapport présenté. Aucun élément prospectif « chiffré » n'est communiqué, notamment en matière d'investissement. En outre, lorsque l'encours de la dette est présenté, aucun élément concernant la ligne de trésorerie n'est mentionné.

²⁸ Source : site.communaute.chorus-pro.gouv.fr/documentation/traiter-une-facture.

²⁹ La mention d'un débat figure dans les procès-verbaux en ligne sur le site de la commune : en 2017, PV du 6 mars 2017.

Le ROB ne remplit donc pas son objectif d'information des élus, des usagers et des contribuables locaux ; quand bien même, comme le précise le maire au cours de l'entretien de fin de contrôle, le débat d'orientations budgétaires fait suite à un « *intense travail en commission avec les élus de la majorité municipale et les élus minoritaires au sein du conseil municipal* ».

En conséquence, la chambre régionale des comptes recommande de compléter le rapport d'orientations budgétaires (ROB) avec des éléments prospectifs chiffrés, notamment en matière d'investissement.

4.2.2 Les restes à réaliser (RAR)

L'instruction comptable M14 précise que :

- « pour les dépenses de fonctionnement des communes de 3 500 habitants et plus, les restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées et n'ayant pas donné lieu à service fait » ;
- « les restes à réaliser correspondent, pour les dépenses d'investissement, aux dépenses engagées non mandatées, quelle que soit la taille de la commune ».

La commune ne constate pas de restes à réaliser en section de fonctionnement.

En section d'investissement, elle comptabilise des restes à réaliser en dépenses et en recettes.

La chambre régionale des comptes constate, tant en recettes qu'en dépenses, que la commune inscrit dans ses budgets des restes à réaliser (RAR) significatifs en section d'investissement. Par ailleurs, les RAR en recettes dépassent toujours les RAR en dépenses, contribuant ainsi à l'équilibre budgétaire annuel.

Tableau n° 3 : Etats des restes à réaliser en recettes / dépenses d'investissement

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
RAR recettes	1 035 588,00	1 148 331,00	568 308,00	731 107,00	956 671,00	1 330 389,00
RAR dépenses	205 789,00	428 155,00	492 986,00	451 032,00	855 674,00	1 304 430,00

Source : délibérations jointes aux pièces générales des comptes de gestion pour 2013 à 2017 ; transmission par l'ordonnateur pour 2012 et 2017 – tableau et arrondis CRC

L'équipe de contrôle a vérifié les restes à réaliser 2017 de façon exhaustive.

Si les documents fournis ont permis de mettre en exergue quelques erreurs de rattachement³⁰ dont les montants demeurent limités au regard des réalisations annuelles de la section d'investissement, les RAR inscrits aux comptes administratifs de 2017 sont justifiés ; en conséquence, leur contribution à l'équilibre budgétaire de la commune n'est pas contestable.

La chambre régionale des comptes relève néanmoins les difficultés avec lesquelles la collectivité a pu produire les pièces justificatives de ces restes à réaliser, en particulier avant 2014, année à partir de laquelle celle-ci dispose d'un tableau de synthèse recensant le numéro d'engagement, le fournisseur et son numéro d'enregistrement, l'imputation comptable, le numéro d'opération, les montants engagés et réalisés ainsi que les restes à réaliser.

Ces difficultés traduisent l'absence, en amont, d'un suivi opérationnel réel des opérations d'investissement (suivi de l'avancement des travaux, notamment, contrôle des situations de travaux, rééchelonnement des calendriers de travaux, de même que le suivi des suites données aux demandes de subventions d'investissement). A l'issue de plusieurs mois de vacance du poste, l'arrivée, en avril 2018, d'un directeur des services techniques devrait permettre d'améliorer ce suivi.

Conformément à l'article L. 2311-3-I du CGCT, « *les dotations budgétaires affectées aux dépenses d'investissement peuvent comprendre des autorisations de programme et des crédits de paiement* ». Cette procédure permet de ne pas faire supporter au budget l'intégralité d'une dépense pluriannuelle, mais uniquement les dépenses à régler au cours de l'exercice. Si le vote d'autorisations de programme demeure facultatif, leur absence confirme néanmoins l'inexistence d'une réflexion sur la programmation pluriannuelle des investissements.

Ainsi, à l'examen des comptes administratifs, la chambre régionale des comptes constate que la commune n'a pas voté d'autorisations de programme ni de crédits de paiement entre 2012 et 2016, notamment dans le cadre des différents travaux réalisés, mais a mis en œuvre cette procédure en 2017 dans le cadre de la réhabilitation de la piscine municipale.

Bien que cette programmation aurait dû faciliter le suivi comptable et financier de la réalisation des travaux de la piscine, une somme de 792 000 € se trouve inscrite dans les RAR 2017, les paiements prévus en 2017 ayant été reportés en 2018.

4.2.3 La complétude et la qualité des annexes du compte administratif

Les comptes administratifs comportent obligatoirement les annexes mentionnées aux articles L. 2313-1, R. 2313-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Comme l'illustre le tableau joint en annexe n° 1, le compte administratif 2017 présente plusieurs annexes incomplètes ou erronées.

L'ordonnateur a précisé rencontrer des difficultés avec son logiciel de gestion budgétaire lors de l'élaboration du compte administratif ; les dysfonctionnements rencontrés seraient à l'origine des erreurs et omissions constatées.

³⁰ Les restes à réaliser 2017 en recettes présentés sont de 1 330 389 €, justifiés pour 1 285 634€ 3,36 % des recettes à réaliser présentées ne seraient pas retenues faute de justificatif. Les RAR 2017 en dépense présentés sont de 1 304 429,65 € pour 1 289 318,58 € de justifiés, soit 0,69 % de dépenses en RAR rejetés.

L'acquisition programmée en 2019 et la mise en service subséquente d'un nouveau logiciel financier, budgétaire et comptable par la collectivité devrait également lui permettre, selon elle, d'établir plus aisément des documents budgétaires conformes à la réglementation.

4.2.3.1 La concordance des états de la dette du compte administratif avec les soldes du compte 16 du compte de gestion

L'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que « [-] *Pour l'ensemble des communes, les documents budgétaires sont assortis d'états portant sur la situation patrimoniale et financière de la collectivité ainsi que sur ses différents engagements. [-]* ».

L'article R. 2313-3 du même code précise que « Les états annexés aux documents budgétaires en application de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 2313-1 sont les suivants [-]- I. - *Etats annexés au budget et au compte administratif : [-] 1° Tableaux récapitulant l'état des emprunts et dettes ; [-]* ».

Les états A2.2 « *répartition par nature de dettes* » ont été vérifiés par la chambre régionale des comptes sur l'ensemble de la période. Si pour le remboursement de l'annuité de la dette les états sont concordants, pour l'encours de la dette ils présentent des écarts avec les montants inscrits aux comptes de gestion. L'ordonnateur n'a pas expliqué cette discordance.

Le comptable a fait parvenir par mail du 25 juillet 2017 l'état des discordances entre les comptes de gestion et les comptes administratifs, en justifiant par la production des tableaux d'amortissements des différents prêts au 31 décembre 2017, les montants devant figurer sur le compte administratif. Les différences sont retracées dans le tableau ci-après :

Tableau n° 4 : Différences sur l'encours de la dette inscrite au compte administratif et au compte de gestion 2017

<i>En €</i>	<i>Etat de la dette commune (CA)</i>	<i>Etat de la dette suivie dans Hélios (compte de gestion)</i>	<i>Différences</i>
Crédit agricole n° 79643983	353 821,12	360 368,10	6 546,98
Caisse française de financement local	155 010,07	155 167,48	157,41
Caisse d'Epargne	397 500,00	405 000,00	7 500,00
Crédit agricole n° 82307632	328 010,45	330 665,72	2 855,27
Caisse d'Epargne n° 1787247	0	750 000,00	750 000,00
3 prêts ³¹	382 459,18	382 459,73	0,55
TOTAL	1 616 800,82	2 383 861,03	767 060,21

Sources : comptes de gestion, comptes administratifs, tableau du comptable et tableaux d'amortissements des prêts, fournis par le comptable ; tableau CRC

Sur ces mêmes états, une discordance apparaît entre les comptes de gestion et les comptes administratifs ; celle-ci est liée à la comptabilisation par opération non budgétaire des pertes de change sur emprunts en devises étrangères avant le 31 décembre de l'année, contre-passées en année suivante et enregistrées en comptabilité budgétaire au moment de l'émission du mandat à l'échéance³².

Ces opérations devraient être prises en compte par l'ordonnateur pour ajuster l'en-cours de la dette en monnaie étrangère.

L'annexe IV-A2.2 - Etat de la dette du compte administratif de 2017 a été comparée avec le compte de gestion.

Le comptable a fait parvenir le 25 juillet 2018 l'état des discordances entre les comptes de gestion et les comptes administratifs, en justifiant par la production des tableaux d'amortissements des différents prêts au 31 décembre 2017, les montants devant figurer sur le compte administratif. Les différences se décomposent ainsi :

³¹ Prêts non individualisés, écart peu significatif.

³² En 2017, ce montant s'élève à 37 074,24 €.

Tableau n° 5 : Différences sur l'encours de la dette inscrite au compte administratif et au compte de gestion 2017

En €	Etat de la dette commune (CA)	Etat de la dette suivie dans Opale (inscrite au compte de gestion)	Différences
Crédit agricole n° 79643983	353 821,12	360 368,10	6 546,98
Caisse française de financement local	155 010,07	155 167,48	157,41
Caisse d'Epargne	397 500,00	405 000,00	7 500,00
Crédit agricole n° 82307632	328 010,45	330 665,72	2 855,27
Caisse d'Epargne n° 1787247	0	750 000,00	750 000,00
3 prêts ³³	382 459,18	382 459,73	0,55
TOTAL	1 616 800,82	2 383 861,03	767 060,21

Sources : comptes de gestion, comptes administratifs, tableau du comptable et tableaux d'amortissements des prêts, fournis par le comptable ; tableau CRC

Par ailleurs, l'annexe IV-A2.2 - Etat de la dette du compte administratif de 2017 a été comparée avec le compte de gestion :

Tableau n° 6 : Différences entre l'état A2.2 annexé au compte administratif et les montants figurant au compte de gestion au 31 décembre 2017

En €	Montant c/16 annuité de la dette compte de gestion	Montant annuité en capital Etat de la dette	Encours de dette au 31/12/17 mentionné sur l'état A2.2 de la dette	Solde c/16 du compte de gestion	Différences
c/1641	826 344,79	826 344,79	6 341 410,53	7 108 470,74	767 060,21
c/1643	45 617,96	45 617,96	237 526,76	200 452,52	37 074,24
TOTAL	871 962,75	871 962,75	6 578 937,29	7 308 923,26	804 134,45

Sources : compte administratif et compte de gestion

³³ Prêts non individualisés, écart peu significatif.

Une discordance apparaît au compte 1643 entre les comptes de gestion et les comptes administratifs ; celle-ci est liée à la comptabilisation par opération non budgétaire des pertes de change sur emprunts en devises étrangères avant le 31 décembre de l'année, contre-passées en année suivante et enregistrées en comptabilité budgétaire au moment de l'émission du mandat à l'échéance³⁴.

Ces opérations devraient être prises en compte par l'ordonnateur pour ajuster l'en-cours de la dette en monnaie étrangère.

Des écarts entre le compte de gestion et le compte administratif 2017 ressortent tant au compte 1641 qu'au compte 1643.

La chambre régionale des comptes relève l'existence d'anomalies similaires les années précédentes.

Tableau n° 7 : Différences entre l'état A2.2 annexé au compte administratif et les montants figurant aux comptes de gestion

En €

c/16 hors 165, 166 et 1688	Montant c/16 annuité Dépense hors 165, 166 et 1688 compte de gestion	Montant annuité en capital	Encours de dette au 31/12 mentionné à l'état de la dette	Solde c/16 hors 165, 166 et 1688 du compte de gestion	Différences
		Etat de la dette			
c/1641	729 227,60	729 227,60	7 177 877,48	7 184 815,53	6 938,05
c/1643	45 617,96	45 617,96	327 457,50	276 173,72	51 283,78
total 2016 :	774 845,56	774 845,56	7 505 334,98	7 460 989,25	
c/1641	786 992,73	826 344,79	7 345 705,22	7 054 042,98	291 662,24
c/1643	45 617,96	45 617,96	379 115,98	341 467,91	37 648,07
total 2015	832 610,69	871 962,75	7 724 821,20	7 395 510,89	

Sources : comptes administratifs et comptes de gestion – tableaux CRC

Par ailleurs, depuis 2012, figure une somme de 15 575,19 € au compte 168751 « GFP de rattachement », non répertoriée dans l'annexe précitée du compte administratif, au titre d'un emprunt contracté par l'EPCI mandataire de la commune. Cette somme est à rajouter à l'encours de la dette communale.

Ces anomalies persistantes devront être corrigées en rapprochant les états de la dette tenue par le comptable de ceux de l'ordonnateur afin de les mettre en adéquation.

³⁴ En 2017, ce montant s'élève à 37 074,24 €.

Enfin, le chiffre porté dans la présentation du débat d'orientations budgétaires 2018, relatif à la dette, mentionne un montant supérieur à celui figurant au compte de gestion 2017³⁵. Il convient donc de mettre en conformité les différents chiffres présentés avec ceux figurant sur le compte de gestion.

4.2.3.2 Les états du compte administratif relatifs aux crédits de trésorerie

Les états A2.1 détaillant les crédits de trésorerie présentent une totalisation erronée des encours restant au 31 décembre 2016 et 2017 :

Tableau n° 8 : Différences entre les états A2.1 annexés aux comptes administratifs et le montant figurant aux comptes de gestion au 31 décembre

<i>En €</i>	<i>Compte de gestion</i>	<i>Compte administratif</i>
2017	1 200 000	700 000
2016	1 000 000	700 000
2015	1 100 000	1 100 000
2014	1 400 000	1 400 000

Sources : comptes de gestion et comptes administratifs - tableau CRC

4.2.3.3 Les annexes relatives aux garanties d'emprunt

L'article L. 2313-1-6 du code général des collectivités territoriales précise que « [-] dans les communes de 3 500 habitants et plus, les documents budgétaires, sans préjudice des dispositions de l'article L. 2343-2 sont assortis en annexe d'un tableau retraçant l'encours des emprunts garantis par la commune ainsi que l'échéancier de leur amortissement ».

Les articles L. 2252-1 à L. 2252-5 et D. 1511-30 à 35 du code général des collectivités territoriales définissent les conditions de garantie des emprunts par la commune.

L'article L. 2252-1 précise que « [-] Le montant des annuités garanties ou cautionnées au profit d'un même débiteur, exigible au titre d'un exercice, ne doit pas dépasser un pourcentage, défini par décret, du montant des annuités susceptibles d'être garanties ou cautionnées en application de l'alinéa précédent ».

Il est ainsi précisé que « Les dispositions des deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article L. 2252- 1 ne sont pas applicables aux garanties d'emprunts ou aux cautionnements accordés par une commune : 1° Pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements réalisées par les organismes d'habitations à loyer modéré ou les sociétés d'économie mixte [-] ».

³⁵ 7 366 000 € pour le DOB contre 7 308 923,26 € au compte de gestion.

L'état B1.1 récapitulatif des emprunts garantis par la commune tel qu'il est présenté ne permet pas de distinguer s'il s'agit ou non de logements sociaux.

En outre, le procès-verbal 2015-02 du 30 mars 2015³⁶ fait mention de l'approbation par le conseil municipal d'une garantie d'emprunt accordée à la société d'économie mixte du Limousin (SELI) pour un montant total de 5 774 134 €. Cette garantie ne figurant pas sur l'annexe jointe au compte administratif 2017, l'annexe devra être complétée et recenser tous les emprunts garantis³⁷ conformément à la maquette du compte administratif M14.

4.2.3.4 Les comptes de résultat à joindre aux comptes administratifs

Conformément aux articles L. 2313-1 et L. 2313-1-1 du code général des collectivités territoriales et à l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, « [-] *les comptes certifiés des organismes non dotés d'un comptable public et pour lesquels la commune détient au moins 33 % du capital, a garanti un emprunt ou a versé une subvention supérieure à 75 000 €, ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme, doivent être joints à l'appui du compte administratif de la commune* ».

Les comptes certifiés de la société d'économie mixte du Limousin (SELI), qui ne dispose pas de comptable public et dont la commune garantit un emprunt depuis 2015, doivent, en conséquence, être joints au compte administratif de la commune.

La collectivité a délégué à la Mutualité Française la gestion, l'exploitation et l'entretien d'une structure multi-accueil de la petite enfance dans le cadre d'un affermage à compter du 21 août 2017. La commune participant à hauteur de 143 026 € par an à compter de 2018 (un prorata étant appliqué en 2017, le montant versé cette année-là est de 54 632 €, en deçà du seuil précité), le compte de résultat du fermier devra être joint au compte administratif 2018.

4.2.3.5 Les états relatifs au personnel

L'état tel qu'il est annexé est systématiquement erroné. Il doit en effet comprendre la quotité de travail du personnel employé à temps non complet et prendre en compte le prorata des durées du temps de travail des emplois à temps non complet, tel qu'indiqué en note de bas de page de l'annexe de la maquette M14.

Par ailleurs, les documents en annexe du compte administratif 2016 ne permettent pas d'appréhender la ventilation des agents de la collectivité entre titulaires et non titulaires.

Sur la base des constats faits précédemment, la chambre régionale des comptes recommande à la ville d'élaborer, en lien avec le comptable public, l'ensemble des états à joindre aux comptes administratifs avec davantage de rigueur et d'annexer les états corrigés et manquants aux comptes administratifs à venir.

³⁶ En ligne sur le site d'Isle.

³⁷ Maquette du compte administratif de la M14. Site collectivites-locales.gouv.fr

5 L'ENDETTEMENT DE LA COLLECTIVITE

Bien que constituant des sources de financement externes pour les collectivités locales, l'emprunt et les crédits de trésorerie obéissent à des régimes budgétaires et comptables différenciés. La circulaire NOR/INT/B/89/007/C du 22 février 1989 relative aux concours financiers à court terme offerts aux collectivités locales et à leurs établissements publics a précisé les règles permettant de distinguer la nature d'un prêt d'argent selon l'affectation budgétaire ou hors budget qui lui est conférée par l'organe délibérant de la collectivité.

Ainsi, les concours financiers externes des collectivités locales s'analysent soit comme des ressources budgétaires inscrites au compte 16, destinées au financement des investissements et relevant de ce fait du régime juridique et comptable des emprunts, soit comme des concours de trésorerie, inscrits dès lors hors budget dans les comptes financiers de la classe 5 (trésorerie) gérés par le comptable public en lien avec la collectivité.

Il en découle que les crédits procurés par une ligne de trésorerie n'ont pas vocation à financer l'investissement et ne procurent aucune ressource budgétaire. Ils ne financent que le décalage temporaire entre le paiement des dépenses et l'encaissement des recettes.

5.1 Les crédits de trésorerie

La commune dispose d'un centre communal d'action sociale (CCAS). Ce CCAS gère deux budgets annexes : le « portage des repas » et la « Résidence Fleurie », établissement d'hébergement de personnes âgées dépendantes (EHPAD).

Les développements ci-après concernent uniquement la gestion de la trésorerie et non celle du CCAS ou de ses budgets annexes, hors champ de contrôle.

5.1.1 L'origine des tensions sur la trésorerie de la collectivité

Le fonds de roulement correspond à la différence entre les ressources stables de long terme et ses emplois stables. Il permet donc de mesurer la trésorerie disponible pour couvrir, le cas échéant, le besoin issu du cycle d'exploitation (c'est-à-dire le besoin en fonds de roulement ou BFR) et s'apparente à une réserve. L'excès de ressources de long terme constitue une ressource de trésorerie permettant d'assurer le financement des besoins liés au cycle d'exploitation (décalage entre encaissement des recettes et paiement des dépenses), ou de consolider sa situation patrimoniale. Le fait de ne couvrir que très partiellement les dépenses budgétées par des recettes également prévues au budget, se traduit en fin d'exercice par un fonds de roulement négatif ou un déficit global de clôture.

Cet indicateur est particulièrement dégradé pour la commune sur la période examinée.

En effet, le fonds de roulement est négatif sur quatre exercices, et bien que positif en 2017, il est insuffisant pour couvrir le besoin de fonds de roulement (BFR). Un fonds de roulement négatif constitue un point de fragilité et signifie que les emplois à long terme ne sont pas financés par des ressources à long terme. Il y a distorsion entre la durée de vie du bien et

son mode de financement. Seules des ressources durables (en particulier les résultats ou bénéfiques mis en réserve ou les emprunts à long terme) doivent, en vertu du principe comptable de prudence, financer des emplois durables tels les dépenses d'équipements de la collectivité.

En conséquence, la chambre régionale des comptes recommande d'adapter les durées de financement des investissements à la durée de vie usuelle des équipements.

A défaut d'un autofinancement plus important, l'absence d'emprunt à un niveau suffisant pour financer les travaux sur la période est la cause principale de la faiblesse de cet indicateur et explique les difficultés de trésorerie persistantes que connaît la collectivité.

Tableau n° 9 : Solde de la trésorerie au 31 décembre

<i>En €</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
Fonds de roulement net global	-1 082 898	-913 280	-124 240	125 117	-26 421	47 832
- Besoin en fonds de roulement global	-254 840	104 319	109 485	182 096	285 347	154 315
=Trésorerie nette*	-828 059	-1 017 599	-233 725	-56 979	-311 769	-106 483
En nombre de jours de charges courantes	-49,3	-60,5	-14	-3,4	-19,2	-6,4

Sources : comptes de gestion - tableau CRC. Nota : * Trésorerie nette s'entend hors lignes de trésorerie

Tableau n° 10 : Trésorerie nette, dont trésorerie active (515) et trésorerie passive (5119)

<i>Au 31/12 en €</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
Trésorerie Nette	-828 059	- 1 017 599	- 233 725	- 56 979	- 311 769	- 106 483
Dont trésorerie active (515)	571 941	382 401	1 166 275	1 043 021	688 231	1 093 517
Dont trésorerie passive (5119*)	1 400 000	1 400 000	1 400 000	1 100 000	1 000 000	1 200 000

Sources : Comptes de gestion – tableau CRC

Nota : *La trésorerie passive est constituée des lignes de trésorerie ou des crédits de trésorerie à moins d'un an.

5.1.2 Le recours aux lignes de trésorerie

Sur la période examinée, le cumul des lignes de trésorerie atteint 1 400 000 € sur les exercices 2012 à 2014, puis passe à 1 100 000 € en 2015 et 2016 pour atteindre 1 200 000 € en 2017 et 1 400 000 € au 26 septembre 2018. Le montant cumulé des lignes de trésorerie mobilisées par la commune, après une amélioration, revient en 2018 à son niveau de 2012. Par ailleurs, celles-ci sont systématiquement contractées d'une période sur l'autre pour rembourser par un jeu de « cavalerie » les lignes de trésorerie précédentes.

La collectivité n'a pas dégagé au cours des dernières années suffisamment de ressources permettant de solder en fin d'exercice les crédits de trésorerie contractés en cours d'année. En d'autres termes, les lignes de trésorerie, retracées dans l'annexe 2, ne financent plus exclusivement un besoin ponctuel de trésorerie mais également, au moins partiellement, un besoin de financement à long terme des investissements de la commune.

Cette pratique constante est révélatrice d'un financement propre très insuffisant des investissements en raison de la faible capacité d'autofinancement brute et nette.

En cas de refus des banques de lui accorder de nouveaux crédits de trésorerie pour rembourser les anciens, la commune pourrait connaître de réelles difficultés de paiement.

5.1.3 Le suivi de la trésorerie

Hormis un prévisionnel de trésorerie pour les quatre derniers mois de l'année 2018, élaboré au cours du contrôle de la chambre régionale des comptes, la collectivité n'établit aucun plan prévisionnel annuel de ses flux de trésorerie afin d'anticiper au mieux les périodes de tension alors qu'elle mobilise sans discontinuité depuis une décennie des lignes de trésorerie de montants significatifs.

A titre d'exemple, la collectivité a dû faire face, en urgence, à des difficultés lors du paiement des études et des travaux de l'opération de réhabilitation de la piscine municipale, achevée et mise en service en juin 2018. Cette opération a été confiée par mandat à la société d'économie mixte du Limousin (SELI). Le mandat prévoyait un préfinancement contractuel, lequel a fait porter à la commune le financement de l'opération quasi-exclusivement sur l'exercice 2018. A cette fin, la collectivité a contracté en urgence un emprunt court terme supplémentaire de 450 000 €, remboursable in-fine en 2020, après versement du FCTVA à la commune. Celle-ci a également contracté une ligne de trésorerie supplémentaire de 200 000 €.

Le plan prévisionnel de trésorerie établi pour la fin de l'année 2018, remis au cours de l'entretien de fin de contrôle, devrait lui permettre de ne pas connaître « d'impasses de trésorerie » d'ici la fin de l'année et d'éviter de différer le paiement de certaines de ses charges.

La chambre régionale des comptes recommande donc à la commune d'élaborer un plan de trésorerie annuel, de le suivre et de le mettre à jour régulièrement.

5.2 La dette à moyen et long terme

L'encours de la dette (comptes 1641 et 1643) au 31 décembre de l'année 2017 s'élève à 7 308 923 € contre 7 460 989 € au 1^{er} janvier de cette même année.

Bien qu'ayant contracté un emprunt de 750 000 € en 2017, la commune continue de se désendetter budgétairement jusqu'en 2017, l'annuité du capital de la dette demeurant supérieure à l'emprunt contracté³⁸.

³⁸ 871 963 € remboursés dans le courant de l'année.

Tableau n° 11 : Stock de dettes (comptes 164, 165 et 168751)

<i>En €</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
Encours de dettes du BP au 1 ^{er} janvier	7 959 562	7 938 171	8 088 831	8 225 146	7 411 787	7 477 265
- Annuité en capital de la dette	770 179	827 944	858 662	832 611	774 845	871 963
- Variation des autres dettes financières	900	350	0	0	0	0
+ Intégration de dettes (emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité)	-313	-21 046	-5 023	19 252	-19 676	-30 103
+ Nouveaux emprunts	750 000	1 000 000	1 000 000	0	860 000	750 000
= Encours de la dette du BP au 31 décembre	7 938 171	8 088 831	8 225 146	7 411 787	7 477 265	7 325 199

Sources : Comptes de gestion – tableau CRC

L'encours de dette par habitant est de 932 € à Isle contre 850 € en moyenne en 2017 pour la moyenne des communes de sa strate de population. L'endettement est ancien puisque 15 emprunts sur les 20 figurant au compte administratif 2017 ont été souscrits avant le 1^{er} janvier 2012. L'extinction de la dette au 31 décembre 2017 est prévue en 2027.³⁹

La chambre régionale des comptes observe, d'une part, que le montant de la dette par habitant reste supérieur à celui des collectivités de sa strate de population⁴⁰, d'autre part, que la pérennisation de lignes de trésorerie, utilisées de fait comme une ressource récurrente de moyen et long terme, devrait conduire en toute logique, pour avoir une vision sincère et complète de l'endettement « réel » de la collectivité, à agréger l'encours de ces lignes de trésorerie à l'encours de sa dette inscrite au budget.

Ainsi, fin 2017, l'encours de la collectivité, agrégeant la ligne de trésorerie, était non pas de 7 308 923 € mais de 8 308 923 € soit 13 % de plus. En conséquence, fin 2017, si la capacité de désendettement de la collectivité, consacrant son épargne brute au remboursement de sa dette est de 11,2 années, celle-ci serait de 12,8 années pour un encours « agrégé ».

³⁹ Source : ROB 2018 avant nouveaux emprunts de 2018.

⁴⁰ Source : collectivités- locales.gouv.fr.

Le désendettement affiché⁴¹ au 31 décembre 2017, doit ainsi être fortement relativisé en raison de l'usage récurrent des financements « extrabudgétaires » ; d'autant que la commune a d'ores-et-déjà emprunté 1 095 000 € au 20 septembre 2018 soit davantage que l'annuité de remboursement du capital estimée pour 2018 à plus de 850 000 €. L'encours de dette de la collectivité devrait ainsi à nouveau augmenter de 3 % en 2018.⁴²

6 LES PRINCIPAUX INDICATEURS FINANCIERS RELATIFS AU FONCTIONNEMENT DE LA COLLECTIVITE

6.1 Evolution des ressources et des charges de fonctionnement

6.1.1 Les ressources courantes

Les produits de fonctionnement se situent à un niveau inférieur à ceux des communes de la même strate nationale. Ils ressortent à 866 € contre une moyenne de 1 167 € par habitant en 2017.

Tableau n° 12 : Les ressources courantes

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var.2012/ 2017
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	3 898 218	3 972 102	4 057 830	4 182 891	4 185 033	4 230 023	1,6%
+ Ressources d'exploitation	712 128	781 495	753 297	868 012	862 231	907 956	5,0%
= Produits "flexibles" (a)	4 610 347	4 753 598	4 811 127	5 050 903	5 047 264	5 137 979	2,2%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 846 543	1 919 286	1 762 309	1 734 281	1 611 246	1 338 436	-6,2%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	33 567	88 483	118 629	150 072	174 544	165 694	37,6%
= Produits "rigides" (b)	1 880 110	2 007 769	1 880 939	1 884 353	1 785 790	1 504 130	-4,4%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	49 558	27 634	0	63 533	59 858	64 942	5,6%
= Produits de gestion (a+b+c = A)	6 540 015	6 789 001	6 692 066	6 998 790	6 892 913	6 707 052	0,5%

Sources Comptes de gestion – tableau CRC

⁴¹ Source : par exemple, dans le DOB/ROB 2018.

⁴² Source : estimation de la chambre régionale des comptes, sans nouvel emprunt d'ici la fin d'année ; modalités de calcul : 245 000 € (écart entre nouveaux emprunts et annuité de remboursement en capital 2018) divisés par l'encours au 31 décembre 2017 (7 325 199 €).

6.1.1.1 Les ressources fiscales

Tableau n° 13 : Les ressources fiscales propres

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var annuelle moyenne
Impôts locaux nets des restitutions	3 708 166	3 816 873	3 902 495	4 018 027	4 011 985	4 051 401	1,8 %
+ Taxes sur activités de service et domaine	21 709	18 339	20 264	18 421	20 638	21 586	-0,1 %
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	0	0	0	0	0	0	N.C
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	168 344	136 891	135 071	146 443	152 410	157 036	-1,4 %
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	3 898 218	3 972 102	4 057 830	4 182 891	4 185 033	4 230 023	1,6 %

Sources : comptes de gestion – tableau CRC

Les revenus fiscaux liés à la fiscalité directe nette de restitution sont passés de 3,7 M€ (2012) à 4 M€ (2017), soit une évolution moyenne annuelle de 1,8 %. Cette évolution est liée à la progression des bases, les taux n'ayant pas été modifiés sur la période contrôlée.

Ainsi, en 2016, les taux d'imposition de la taxe d'habitation et de fonciers non bâtis se situent en dessous de ceux votés par les communes de la même strate nationale : 14,42 % contre 14,98 % pour l'habitation et 18,09 % contre 21,07 % pour le foncier non bâti⁴³.

Les ressources fiscales nettes de restitutions ont progressé de 8,51 % entre 2012 et 2017.

La vente des terrains à des lotisseurs a permis, par les constructions d'habitation, une augmentation de la population et une augmentation des bases. Néanmoins, le choix de ne pas augmenter les taux d'imposition communaux n'a pas compensé les baisses de dotation et a eu un impact sur la capacité d'autofinancement nette qui, après avoir connu une amélioration, se dégrade en 2017.

6.1.1.2 La fiscalité reversée

L'attribution de compensation est stable durant la période contrôlée, en l'absence de modification de compétences.

⁴³ Sources DGFIP site collectivités-locales.gouv.fr.

L'ordonnateur a indiqué lors du contrôle que le transfert de la compétence voirie à la communauté d'agglomération s'est révélé pénalisant financièrement pour la commune dès lors que ses ressources avaient été amputées, via une diminution de son attribution de compensation, de près d'un million d'euros ; ce montant correspondant au montant moyen des investissements, lesquels auraient été réalisés sur les 80 kilomètres de voirie communale antérieurement au transfert. Selon la collectivité, ce montant est vraisemblablement très au-dessus des montants investis, bien que l'état du réseau sur le territoire communal soit très satisfaisant. En raison de l'ancienneté du transfert, la chambre régionale des comptes n'a pas examiné les modalités, notamment financières, de ce transfert de compétence.

A l'occasion du passage de la communauté d'agglomération en communauté urbaine, le maire d'Isle indique partager une volonté commune, avec certains de ses collègues élus sur le territoire de l'agglomération, de réexaminer la ventilation des compétences entre la communauté urbaine et ses membres ainsi que les relations financières afférentes.

L'article L. 2336-5 du CGT précise les modes de répartition du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Le FPIC est un mécanisme de péréquation « horizontale » à l'échelle des ensembles intercommunaux, qui sont constitués par les EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres. Ainsi, ce fonds, alimenté par des prélèvements sur les ressources des ensembles intercommunaux considérés comme riches, procède à des reversements aux ensembles intercommunaux défavorisés.

En 2017, la commune a reçu au titre du fonds de péréquation un montant de 132 000 €, lequel a connu une évolution de 140,6 % entre 2013 (54 916 €) et 2017 (132 127 €). La progression du fonds a très partiellement compensé la baisse de la dotation globale de fonctionnement.

Les modalités de calcul ont été données lors du conseil communautaire du 13 juin 2017. Le FPIC 2017 comprend une enveloppe destinée à compenser les inégalités de charges liées à la montée en débit numérique.

6.1.1.3 Les ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles ont enregistré une baisse sur la période examinée de 27,52 %, soit une différence en valeur absolue de 508 000 € entre 2012 et 2017. L'impact sur le budget de la collectivité est considérable. Celle-ci est principalement liée à la baisse de la dotation globale de fonctionnement.

Tableau n° 14 : Les ressources institutionnelles

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	variation 2017/2012
Dotation globale de fonctionnement	1 389 882	1 385 975	1 342 685	1 212 284	1 060 570	984 939	-29,14%
dont dotation forfaitaire	1 225 168	1 220 273	1 177 602	1 042 008	892 571	814 040	-33,56%
dont dotation d'aménagement	164 714	165 702	165 083	170 276	167 999	170 899	3,75%
Autres dotations	567	57 026	0	0	0	0	-100,00%
dont dotation générale de décentralisation	567	57 026	0	0	0	0	-100,00%
Participations	163 946	177 176	262 029	301 112	274 835	195 472	19,23%
dont Etat	27 781	46 802	84 827	119 621	78 456	31 506	13,41%
dont régions	4 750	5 750	4 500	2 500	2 500	2 500	-47,37%
dont départements	4 021	6 353	4 854	5 074	5 365	6 467	60,83%
dont autres	127 395	118 271	167 849	173 916	188 513	154 999	21,67%
Autres attributions et participations	292 148	299 109	157 595	220 885	275 841	158 025	-45,91%
dont compensation et péréquation	292 148	282 431	157 595	220 885	270 811	158 025	-45,91%
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 846 543	1 919 286	1 762 309	1 734 281	1 611 246	1 338 436	-27,52%

Sources : comptes de gestion –tableau CRC

En matière de participations reçues, le financeur principal demeure la caisse d'allocation familiale pour les prestations en lien avec l'activité des services « enfance jeunesse ».

6.1.1.4 Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation ont augmenté de 27,50 % sur la période contrôlée, à hauteur de 712 128 € en 2012 contre 907 956 € en 2017. Cette évolution est due principalement à la facturation, à compter de 2015, du personnel mis à disposition du CCAS et à l'augmentation de la facturation du personnel mis à disposition à l'EPCI de rattachement (19,6 % d'augmentation sur la période).

En effet, le montant des remboursements de frais est passé de 244 000 € en 2013 à 414 000 € en 2017⁴⁴ soit une variation annuelle moyenne de 14,2 %. Il s'agit, d'une part, du remboursement des charges de personnel par l'EPCI de rattachement au titre de la convention de mise à disposition de service voirie⁴⁵ (244 000 € en 2013 et 292 000 € en 2016) et, d'autre part, de la facturation de la mise à disposition de personnel au CCAS, laquelle représente 81 000 € en 2015 et 90 000 € en 2016.

⁴⁴ 382 513 € en 2016.

⁴⁵ Convention signée le 21 août 2006.

La part des produits encaissés pour les différentes prestations ne progresse pas sur la période.

Tableau n° 15 : Ressources d'exploitation

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variation 2017/2012
+ Domaine et récoltes	2 499	13 555	5 231	2 965	8 962	5 273	111,04%
+ Travaux, études et prestations de services	394 149	390 919	374 849	385 218	376 899	394 167	0,0%
+ Mise à disposition de personnel facturée		243 952	263 775	407 315	383 661	414 433	N.C.
+ Remboursement de frais	246 313	58 198	53 054	26 248	35 642	25 502	-89,65%
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	642 961	706 623	696 909	821 745	805 163	839 375	30,55%
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	69 167	74 000	55 627	44 046	54 378	66 408	-3,99%
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	0	872	761	2 222	2 691	2 173	149,19%
= Autres produits de gestion courante (b)	69 167	74 872	56 388	46 268	57 069	68 581	-0,85%
= Ressources d'exploitation (a+b+c)	712 128	781 495	753 297	868 012	862 231	907 956	27,50%

Sources : comptes de gestion –tableau CRC

6.1.2 Les charges courantes

Les charges de fonctionnement se situent à un niveau inférieur à celles des communes de la même strate nationale : 813 € contre une moyenne de 1 037 € par habitant en 2017.

Les charges courantes de la commune connaissent une variation annuelle moyenne de -0,22 % sur la période contrôlée. Elles ont enregistré une baisse de -1,08 % entre 2012 et 2017, baisse à mettre au crédit d'une maîtrise des dépenses de fonctionnement.

Tableau n° 16 : Charges courantes

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variation 2012/2017
Charges à caractère général	1 787 895	1 804 364	1 842 405	1 769 253	1 712 000	1 796 475	0,48%
+ Charges de personnel	3 210 159	3 213 839	3 214 591	3 297 952	3 270 227	3 277 317	2,09%
+ Subventions de fonctionnement	372 068	277 478	260 133	273 601	243 616	302 969	-18,57%
+ Autres charges de gestion	514 864	510 193	464 421	465 782	463 558	461 651	-10,34%
+ Charges d'intérêt et pertes de change	250 742	330 497	318 836	288 184	241 022	230 842	-7,94
= Charges courantes)	6 135 727	6 136 371	6 100 385	6 094 772	5 930 424	6 069 254	-1,08%
Charges de personnel / charges courantes	52,3%	52,4 %	52,7%	54,1%	55,1 %	54,0 %	

Sources : comptes de gestion –tableau CRC

C'est le poste « Subventions de fonctionnement » qui enregistre la plus forte diminution sur la période 2012-2017, soit une variation moyenne de – 18,75 %.

6.1.2.1 Les charges de personnel

Les charges totales de personnel connaissent une augmentation de 2,09 % sur la période contrôlée, passant de 3 210 000 € en 2012 à 3 277 000 € en 2017. La variation annuelle moyenne sur la période ressort à 0,41 %.

Tableau n° 17 : Détail des charges de personnel

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variation 2017/2012
Rémunérations du personnel	2 191 575	2 173 682	2 182 360	2 297 200	2 278 338	2 240 520	2,23%
+ Charges sociales	929 515	928 719	960 171	944 556	935 606	979 947	5,43%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	52 300	54 445	52 249	52 861	52 459	53 118	1,56%
+ Autres charges de personnel	20 836	19 070	13 564	0	0	329	-98,42
= Charges de personnel interne	3 194 225	3 175 916	3 208 345	3 294 617	3 266 403	3 273 915	2,49%
+ Charges de personnel externe	15 934	37 923	6 246	3 336	3 824	3 403	-78,65%
= Charges totales de personnel	3 210 159	3 213 839	3 214 591	3 297 952	3 270 227	3 277 317	2,09%

Sources : comptes de gestion –tableau CRC

Les charges de personnel sont à moduler du remboursement du personnel mis à disposition de l'EPCI et du CCAS. Ces charges sont facturées à partir de 2012 à l'EPCI mais seulement à compter de 2015 au budget annexe.

Tableau n° 18 : Charges de personnel nettes des remboursements pour mise à disposition

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Charges totales de personnel	3 210 159	3 213 839	3 214 591	3 297 952	3 270 227	3 277 317	0,4%
- Remboursement de personnel mis à disposition	0	243 952	263 775	407 315	383 661	414 433	N.C.
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	3 210 159	2 969 887	2 950 815	2 890 637	2 886 566	2 862 884	-2,3%
en % des produits de gestion	49,1%	43,7%	44,1%	41,3%	41,9%	42,7%	

Sources : comptes de gestion –tableau CRC

Les charges de personnel nettes du remboursement des mises à disposition connaissent un fléchissement de 10,82 % passant de 3 210 000 € à 2 862 000 € de 2012 à 2017.

Cette évolution doit être nuancée dès lors qu'elle pourrait être encore plus favorable à la collectivité si la durée légale du temps de travail était respectée.

En effet, l'accord sur la réduction et l'aménagement du temps de travail (ARTT) signé le 6 novembre 2001 a fixé la durée annuelle du temps de travail des agents de la collectivité à 1 600 heures alors que depuis l'instauration de la journée de solidarité nationale en 2004, la durée annuelle du temps de travail est de 1607 heures.

De plus, les agents de la collectivité bénéficiant de 11 jours de congés supplémentaires, leur temps de travail annuel n'est en réalité que de 1521 heures, soit 86 heures de moins par agent que la durée légale.

Selon une estimation de la chambre régionale des comptes, partagée par l'ordonnateur, le respect de la durée annuelle du temps de travail par les agents de la commune pourrait lui faire économiser annuellement près de 150 000 €. ⁴⁶

Ce surcoût pèse sur les charges alors que parallèlement ses ressources institutionnelles diminuent fortement et que le « gel » des taux de fiscalité locale ne permet pas de compenser.

6.1.2.2 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général sont maîtrisées sur la période. Elles connaissent une légère augmentation de 0,48 %, passant de 1 787 000 € en 2012 à 1 796 000 € en 2017. Cette évolution dénote l'effort fait par la collectivité pour limiter leur progression.

⁴⁶ Cf. infra partie 7 du rapport.

6.1.2.3 Les autres charges de gestion

Les autres charges de gestion diminuent sur la période de -10,34 % passant de 514 000 € en 2012 à 461 000 € en 2017.

Les dépenses relatives à la contribution aux organismes de regroupement régressent de - 44,35 %, passant de 173 000 € en 2012 à 96 000 € en 2017. 96 % de ces contributions sont versées au conservatoire intercommunal de l'ouest de Limoges (CIOL) en 2016.

Bien que l'augmentation des charges soit contenue, elle ne permet pas de compenser la baisse de ses ressources institutionnelles concomitante au « gel » des taux de fiscalité locale sur la période 2012-2018, en vue de maintenir à un niveau suffisant la capacité d'autofinancement brute nécessaire au financement propre des investissements.

6.2 L'évolution de la capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement brute désigne l'excédent dégagé par les opérations de fonctionnement réelles pour financer les dépenses d'investissement.

L'évolution favorable des produits de fonctionnement conjuguée à la faible augmentation des charges de fonctionnement a pour conséquence l'augmentation de la capacité d'autofinancement brute de 53,79 % entre 2012 et 2017. Néanmoins, compte tenu du niveau élevé de l'endettement de la commune, cette progression reste insuffisante au regard des dépenses d'investissement réalisées.

Tableau n° 19 : Résultats et capacité d'autofinancement brute, période 2012-2017

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2017/2012
CAF brute	423 553	720 302	863 908	943 528	975 385	651 381	53,79 %

Source : comptes de gestion – tableau CRC

Par ailleurs, en 2012, la capacité d'autofinancement brute représentait moins de 6 % des produits de fonctionnement contre plus de 16 % pour la moyenne des communes de même strate de population, soit un écart de plus 10 points.

Tableau n° 20 : Comparaison CAF brute Isle / Moyenne des communes de la même strate de population

En €	2012	2017	Evolution 2017/2012
CAF brute par habitant pour Isle	56	83	48,21 %
CAF brute moyenne des communes de la strate	190	179	-5,79 %

Source : comptes de gestion – calculs, arrondis et tableau CRC

En valeur absolue, en 2012 la capacité d'autofinancement par habitant représentait moins d'un tiers de la capacité d'autofinancement moyenne par habitant des communes de même strate de population⁴⁷ ; bien qu'en redressement significatif, la capacité d'autofinancement brute de la collectivité reste inférieure en 2017 à la moyenne de sa strate.

Après avoir été négative en 2012 et 2013, la capacité d'autofinancement nette⁴⁸ s'est significativement améliorée, mais reste encore insuffisante au regard de l'endettement de la collectivité et surtout par rapport à son besoin de financement. En 2016, bien que la capacité d'autofinancement nette ait atteint son plus haut niveau sur la période, elle n'a permis de financer que moins de 10 % des dépenses d'équipement de l'année.

En 2017, la capacité d'autofinancement nette redevient négative.

Tableau n° 21 : Evolution CAF brute et CAF nette

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2017/2012
CAF brute	423 553	720 302	863 908	943 528	975 385	651 381	53,79 %
- Annuité en capital de la dette	770 179	827 944	858 662	832 611	774 845	871 963	13,22 %
= CAF nette ou disponible	-346 626	-107 642	5 247	110 918	200 540	-220 582	36,36 %

Source : comptes de gestion – tableau CRC

Sur la période examinée, la capacité d'autofinancement nette reste inférieure aux moyennes de la strate. En 2017, elle est négative pour la commune alors que la moyenne des communes de la même strate est de 8,23 %⁴⁹ (-28 € par habitant pour Isle contre 96 € par habitant pour les communes de la même strate).

6.3 Les investissements et leur financement

6.3.1 L'évolution des dépenses d'investissement

La commune investit en moyenne près de 1,9 M€ par année sur l'ensemble de la période.

⁴⁷ Sources DGFIP. Site collectivités-locales.gouv.fr

⁴⁸ Autofinancement disponible après remboursement de l'annuité de la dette.

⁴⁹ Source : DGFIP site collectivités-locales.gouv.fr

Tableau n° 22 : Evolution des dépenses d'équipement

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2012/2017
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 321 375	1 901 678	1 625 310	1 364 490	2 100 255	1 438 343	-38,04 %

Source : comptes de gestion – tableau CRC

La chambre régionale des comptes constate que la collectivité ne réalise pas d'inventaire physique des biens et n'a élaboré ni plan de maintenance, ni plan pluriannuel d'investissement.

La réhabilitation lourde de la piscine municipale illustre ce manque de programmation et de suivi des dépenses d'investissement et d'entretien patrimonial. Le 25 avril 2016, le conseil municipal a autorisé le maire à signer la convention donnant mandat à la société d'économie mixte du Limousin (SELI) de réaliser ces travaux au nom et pour le compte de la commune, le montant de l'opération étant estimé à 1 200 000 € HT. La commune a indiqué qu'un concours de maîtrise d'œuvre avait été déclaré antérieurement sans suite pour dépassement de l'enveloppe financière prévisionnelle de l'opération précitée. La collectivité n'a pas été mesure de transmettre les pièces du concours à la chambre régionale des comptes.

La chambre régionale des comptes observe, que tout en étant représentée au sein du conseil d'administration de la SELI, la commune n'exerce pas de contrôle sur cet organisme comparable à celui exercé sur ses propres services. En conséquence, la collectivité ne pouvait se soustraire à une procédure de mise en concurrence avec publicité adéquate, et conclure de gré à gré une convention de mandat en vue de réhabiliter pour son compte la piscine municipale.

La collectivité a, par délibération en date du 25 juin 2018, autorisé à signer un avenant à la convention de mandat pour porter le montant estimatif des travaux à 2 136 125,18 € HT⁵⁰. Le procès-verbal d'avril 2018⁵¹ fait mention d'un vote d'AP/CP pour cette opération à hauteur de 1 774 470 €. Cette augmentation du coût de l'opération de près de 78 % (+ 936 000 €) n'a pas été anticipée en l'absence d'un suivi technique et financier approfondi du mandataire et de sa conduite de l'opération.

L'arrivée d'un directeur des services techniques, à l'issue de plusieurs mois de vacance de poste, laisse entrevoir une amélioration ; le nouveau directeur est notamment intervenu aux côtés du mandataire lors des phases d'achèvement et de réception des travaux de la piscine.

6.3.2 Leur financement

Les modalités de financement des dépenses d'équipement décrites ci-dessous s'entendent d'un point de vue budgétaire, et donc hors trésorerie.

⁵⁰ PV 2018-06 du 25 juin 2018 site de la mairie d'Isle.

⁵¹ PV 2018-04 du 04 avril 2018 site de la mairie d'Isle.

Tableau n° 23 : Evolution CAF nette et dépenses d'équipement

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
CAF nette	-346 626	-107 642	5 247	110 918	200 540	-220 582
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 321 375	1 901 678	1 625 310	1 364 490	2 100 255	1 438 343
Ratios CAF nette/ dépenses d'équipement	NC	NC	0,32 %	8,13 %	9,55 %	NC

Source : comptes de gestion – tableau CRC

Si la cession des terrains et/ou des bâtiments a permis de couvrir une partie des dépenses d'équipement, la capacité d'autofinancement nette est négative, pour trois exercices sur les six contrôlés, donc insuffisante.

A l'exception de l'exercice 2015, toute la période sous contrôle est marquée par la faiblesse des financements propres disponibles pour financer les investissements de la ville.

Tableau n° 24 : Evolution des financements propres disponibles

En €	2012	2013	2014	2015	2016
= CAF nette ou disponible	-346 626	-107 642	5 247	110 918	200 540
TLE et taxe d'aménagement	79 361	36 273	108 290	99 924	112 733
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	460 273	296 363	283 986	288 788	253 195
+ Subventions d'investissement reçues	310 203	251 374	110 856	245 012	235 944
+ Produits de cession	498 100	357 435	510 000	606 000	159 100
+ Autres recettes	0	3 671	0	0	0
= Recettes d'inv. hors emprunt	1 347 936	945 117	1 013 132	1 239 723	760 972
= Financement propre disponible	1 001 311	837 475	1 018 379	1 350 641	961 512
Dépenses d'équipement annuelles	2 321 375	1 901 678	1 625 310	1 364 490	2 100 255
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	43,1	44,0	62,7	99,0	45,8

Source : comptes de gestion – tableau CRC

Les emprunts bancaires représentent 26,05 % des ressources pour la collectivité contre 16,86 % pour la strate⁵².

⁵² Source : Site internet Collectivités-locales.gouv.fr.

Le ratio de financement propre disponible par rapport aux investissements est inférieur à 50 % pour les années 2012, 2013 et 2016. S'il est meilleur en 2014 et 2015 puisqu'il atteint 62,7 % et 99 %, ce n'est que grâce à la réduction des dépenses d'équipement sur ces deux années (- 14,53 % en 2014 par rapport à 2013 et -16,05 % en 2015 par rapport à 2014).

Phénomène aggravant, les produits de cessions d'actifs (immeubles, terrains), par nature aléatoires et exceptionnels, représentent une part très significative, voire majoritaire, sur certaines années des financements propres de la commune.

En effet, jusqu'en 2015, le poste le plus important de financement des investissements est celui des produits de cessions. S'il ne représente plus que 16,55 % du financement propre disponible en 2016, il oscille entre 42,68 % et 50,07 % sur le reste de la période examinée.

Hors produits de cessions, le financement propre disponible serait le suivant :

Tableau n° 25 : Evolution du financement propre disponible hors emprunt et hors cession d'éléments d'actifs

En €	2012	2013	2014	2015	2016
= CAF nette ou disponible	-346 626	-107 642	5 247	110 918	200 540
rec invt hors emprunt et hors cession	849 836	587 682	503 132	633 723	525 028
= Financement propre disponible	503 211	480 040	508 379	744 641	725 568
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	21,7	25,2	31,3	54,6	34,5

Source : comptes de gestion – tableau CRC

Le financement propre disponible serait ramené à des taux compris entre 21,7 et 34,5 % (2015 étant l'année où les dépenses d'investissement ont connu une baisse de 16,05 % par rapport à 2014).

Les besoins de financement pour investir sont élevés sur la période puisqu'ils atteignent 885 226 € en 2012, 809 336 € en 2013, 205 937 € en 2014 et 991 862 € en 2016.

Ces besoins non financés nécessitent un recours important à l'emprunt ; ce qui place en 2016 la commune au-dessus des collectivités de sa strate, aussi bien en recettes d'emprunts (emprunts contractés) qu'en remboursements des annuités.

6.4 La prospective et l'exécution budgétaire 2018

6.4.1 La prospective budgétaire

La chambre régionale des comptes a réalisé, en lien avec la collectivité, une analyse prospective budgétaire à cinq années, démarrant en 2018, dont le détail du calcul figure en annexes 3 et 4 du présent rapport.

En fonctionnement, les hypothèses d'évolution retenues s'inscrivent dans la continuité de la période 2012/2017, avec la reprise des variations annuelles passées, sur les cinq années à venir. En recettes de fonctionnement, l'exercice 2018 étant avancé, la chambre régionale des comptes a ajusté légèrement à la baisse la dotation globale de fonctionnement et la dotation de péréquation sur les montants réels perçus, puis stabilisé leurs montants pour les années d'après. Les taux de fiscalité demeureraient inchangés sur la période 2018 à 2022.

En charges de fonctionnement, les dépenses à caractère général seraient stables sur les cinq prochaines années et les charges de personnel, après une hausse de 2,5 % en 2018, n'augmenteraient plus que de 1,5 % chaque année. Après une augmentation de 24 % déjà constatée en 2018, les autres charges de gestion se stabiliseraient les années suivantes.

L'ordonnateur a confirmé que les dépenses d'équipements 2018 seraient effectivement de 3 M€, et indiqué que celles-ci ne seraient, en revanche, plus que de 400 000 € en 2019, puis 1,2 M€ en 2020 et 2022 ainsi que 2 M€ en 2021.

Malgré des hypothèses d'évolution favorables et une baisse drastique des investissements en 2019, la situation financière se détériorerait significativement.

Sa capacité d'autofinancement nette (après remboursement annuel de l'annuité en capital) serait ainsi négative sur toute la période 2018/2022.

Tableau n° 26 : Evolution prospective CAF/CAF nette – Scénario « fil de l'eau »

En €	2018	2019	2020	2021	2022
CAF brute	444 000	506 000	593 000	653 000	717 000
- Annuité en capital	853 000	937 000	1 338 000	807 000	773 000
= CAF nette	- 410 000	- 431 000	- 746 000	- 153 000	- 57 000

Source : comptes de gestion – tableau et arrondis CRC

Nota : L'annuité sera composée de remboursement de dettes anciennes mais également nouvellement contractées.

En l'absence, à partir de 2019, de nouveaux produits de cessions, le besoin de financement s'envolerait et la collectivité serait obligée de recourir à l'emprunt.

Tableau n° 27 : Evolution du besoin de financement – Scénario « fil de l'eau »

En €	2018	2019	2020	2021	2022
Besoin de financement	- 2 360 000	- 329 000	- 1 861 000	-1 931 000	- 888 000

Source : comptes de gestion – tableau CRC

L'encours de dettes augmenterait de plus de 36 % entre 2017 et 2022 et la capacité de désendettement, bien qu'en diminution en fin de période, serait supérieure à celle de l'exercice 2017, laquelle était pourtant déjà de 11,2 années.

Tableau n° 28 : Evolution de l'encours de dettes, et capacité de désendettement – Scénario « fil de l'eau »

En €	2018	2019	2020	2021	2022
Encours de dettes*	8 832 000	8 223 000	8 745 000	9 870 000	9 995 000
Capacité de désendettement**	19,9	16,2	14,8	15,1	13,9

Source : comptes de gestion – tableau CRC

Nota : * L'encours de dettes était de 7 325 000 € au 31 décembre 2017 ; ** capacité de désendettement = encours de dettes divisé par la CAF brute annuelle.

Ce scénario « au fil de l'eau » ne paraissant pas soutenable, La chambre régionale des comptes a donc élaboré une variante, en reprenant les mêmes hypothèses, mais en fixant un objectif de capacité de désendettement en 2022 à 6 années⁵³. Dans la mesure où les évolutions de dépenses d'investissement sont celles de l'ordonnateur et ne peuvent être ici ajustées à la baisse, l'atteinte de cet objectif nécessiterait une augmentation de l'excédent brut de fonctionnement de la collectivité de 577 000 € en 2022 soit 60 % de l'excédent brut d'exploitation (EBE) prévisionnel de cette même année du scénario précédent. Ce surcroît d'EBE résulterait soit d'une augmentation de ses recettes de fonctionnement, soit d'une diminution de ses charges ou d'une combinaison des deux.

La chambre régionale des comptes a estimé à partir des bases d'imposition des taxes fiscales locales 2018 le surcroît de recettes fiscales que générerait l'augmentation d'un point des taux d'imposition de la taxe d'habitation et des taxes foncières bâti et non bâti. A base constante, la recette supplémentaire est estimée à 257 014 € sur une année.

En 2018, la chambre régionale des comptes observe que l'effort à réaliser pour suivre cette trajectoire de désendettement serait significatif pour la collectivité et le contribuable local. En effet, bien qu'en deçà de l'effort moyen de la strate de 1,17, le coefficient de mobilisation de l'effort fiscal pour la commune se situe déjà à 1,07 en 2018⁵⁴.

Toute amélioration significative de la situation financière passe ainsi nécessairement par la mise en œuvre rapide de mesures correctives fortes de la part de la municipalité.

⁵³ Niveau d'endettement considéré généralement comme maîtrisé.

⁵⁴ Effort fiscal= rapport entre le produit des taxes locales et le produit calculé issu de l'application des taux moyens des communes de même strate de population des trois taxes fiscales locales aux bases d'impositions de la commune (article L. 2334-5 du CGCT).

6.4.2 La prévision d'exécution budgétaire 2018

La collectivité a transmis lors de l'entretien de fin de contrôle un plan prévisionnel de trésorerie sur les quatre derniers mois de l'année 2018 et bien que les deux soient liés, elle n'a pas communiqué sa prévision de l'exécution budgétaire 2018.

La chambre régionale des comptes s'est basée sur le suivi de trésorerie établi par l'ordonnateur pour la fin de l'année 2018 et le budget primitif 2018 pour les opérations patrimoniales ainsi que les opérations d'ordre afin d'évaluer, hors restes à réaliser 2018, le résultat prévisionnel de clôture 2018.

En cas de résultat de clôture déficitaire en 2018, si la collectivité devait dépasser le seuil autorisé, le représentant de l'Etat aurait la possibilité de saisir la chambre régionale des comptes au titre du contrôle budgétaire.

En l'espèce, selon la prospective réalisée par la chambre régionale des comptes sur la base des informations transmises, le résultat de clôture 2018 serait déficitaire de 92 000 € mais inférieur au seuil posé par l'article L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales.

La chambre régionale des comptes observe néanmoins que la collectivité a transmis des recettes et des dépenses prévisionnelles sans que les montants communiqués ne soient documentés. Par ailleurs, à ce stade, il n'a pas été possible d'évaluer les restes à réaliser 2018.

Tableau n° 29 : Résultat prévisionnel de l'exécution budgétaire 2018 (hors RAR 2018)

En €

a	Dépenses prévisionnelles de fonctionnement (décaissements + 240 000 € de dotations d'amortissement prévues au BP 2018)	6 661 080
b	Recettes prévisionnelles de fonctionnement (Encaissements + 66 000 € de recettes d'ordre inscrites au BP 2018)	7 132 024
<i>c = b - c</i>	<i>Résultat d'exécution prévisionnel de la section d'exploitation (y compris report)</i>	<i>800 944</i>
d	Dépenses prévisionnelles d'investissement (décaissements + 185 000 € de dépenses d'ordre inscrites au BP 2018)	3 977 919
e	Recettes prévisionnelles d'investissement (Encaissements + 360 000 € de recettes d'ordre inscrites au BP)	3 410 077
f	D 001 Solde d'exécution négatif reporté 2017	325 648
<i>g = e - d - f</i>	<i>Résultat d'exécution prévisionnel de la section d'investissement (hors RAR 2018)</i>	<i>- 893 490</i>
i = g - c	Résultat de clôture prévisionnel (y compris report) mais hors restes à réaliser (RAR) 2018 de l'exercice 2018	- 92 546
	Ratio déficit de clôture/recettes réelles de fonctionnement prévisionnelles (92 546/7 132 024 €)	1,30 %

Source : Données collectivité (BP 2018 & plan prévisionnel de trésorerie fin 2018) – tableau et arrondis CRC

7 LES RESSOURCES HUMAINES

7.1 Les effectifs

Les annexes jointes aux comptes administratifs et les documents fournis lors du contrôle ne permettent pas d'avoir une vision claire du personnel employé par la collectivité. Le tableau C1.1 du CA 2017 mentionne ⁵⁵ que la commune emploie 81 personnes, 8 non titulaires et 73 titulaires. Pour les emplois budgétaires, la commune a recensé 81 emplois permanents à temps complet et 13 emplois permanents à temps non complet.

La collectivité a communiqué un tableau de répartition du personnel au 31 décembre 2017⁵⁶ sur lequel figurent 5 emplois à temps non complet et 139 personnes (dont 17 élus).

Pour les agents mis à disposition, la liste fournie⁵⁷ fait état de 3 personnes mises à disposition du CCAS et d'une personne mise à disposition du conservatoire intercommunal de l'ouest de Limoges (CIOL), pour des quotités s'échelonnant entre 10 et 100 %. Il n'a pas été fait mention des personnes mises à disposition dans le cadre de la mise à disposition de service du service voirie ou plus récemment du service PLU.

La collectivité a comptabilisé des remboursements de la CALM et du CCAS. Rien n'a cependant été facturé au CIOL⁵⁸.

7.2 Le respect de la durée légale du temps de travail

L'accord sur la réduction et l'aménagement du temps de travail (ARTT) signé le 6 novembre 2001 a fixé la durée annuelle du temps de travail des agents de la collectivité à 1 600 heures. Cet accord ouvre droit à un quota de 15 jours de congés supplémentaires dits « journées ARTT » pour une durée de travail effective de 39 heures hebdomadaires ou journalière de 7 heures 48.

La chambre régionale des comptes observe que cet accord n'a pas été révisé pour intégrer la journée de solidarité instaurée en 2004 et porter la durée annuelle du temps de travail au sein de la collectivité à 1607 heures⁵⁹.

Par ailleurs, la collectivité a produit un procès-verbal du comité technique paritaire en date du 24 novembre 1998, qui fixe la durée des congés des employés de la commune à 36 jours à compter du 1^{er} janvier 1999, soit 11 jours de congés en plus des 25 jours de congés légaux.⁶⁰

⁵⁵ Effectifs pourvus sur emplois budgétaires en ETPT

⁵⁶ Réponse n°14 du questionnaire n°1

⁵⁷ Réponse n°12 du questionnaire n°1

⁵⁸ Vérification dans le compte de gestion 2016.

⁵⁹ Journée de 7 heures de travail en plus instaurée par la loi n° 2004-626 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées modifiée.

⁶⁰ Le temps de travail réglementaire est comptabilisé annuellement pour une durée de 1 607 h pour un emploi à temps plein. Le nombre légal de jours de congés est fixé à 25 jours, soit 5 semaines de 5 jours.

L'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée prévoit la possibilité pour une collectivité « [-] de maintenir, par délibération expresse prise après avis du comité technique, les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001 ». ⁶¹

L'article 7-1 de la loi de 1984 précitée n'est pas applicable à des congés « légaux » supplémentaires non prévus par le droit du travail. L'attribution de ces 11 jours de congés supplémentaires s'appuie sur un usage et deux décisions du comité technique paritaire sans valeur juridique.

Les agents à temps plein bénéficient ainsi de 15 jours de RTT, 25 jours de congés annuels mais également de 11 jours de congés supplémentaires sans fondement juridique ; ce qui aboutit à une durée annuelle du temps de travail au sein de la collectivité de 1 521 heures, soit 5,35 % de moins que la durée légale (86 heures en moins par agent à temps complet).

En conséquence, la chambre régionale des comptes recommande de mettre fin aux 11 jours de congés supplémentaires irréguliers accordés aux personnels de la commune.

Selon l'estimation de la chambre régionale des compte, partagée par l'ordonnateur, cela génère un surcoût budgétaire à la charge de la collectivité d'environ 150 000 € chaque année dont les modalités de calcul sont synthétisées dans le tableau ci-après : calcul basé sur les effectifs inscrits aux comptes administratifs (hors intervenants culturels car travaillant généralement à temps non complet) et les dépenses du chapitre 012 « charges de personnels », diminuées du montant comptabilisé sur la fonction « culture » pour chacune des années. La durée journalière du temps de travail est de 7h48.

Tableau n° 30 : Evaluation du surcoût budgétaire des jours de congés supplémentaires

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>jours calendaires</i>	365	365	365	365	365	365
<i>samedis et dimanches</i>	104	104	104	104	104	104
<i>nombre de jours de congés annuels accordés par la collectivité (nb légal : 25 jours = 5 semaines de 5 jours)</i>	36	36	36	36	36	36
<i>jours fériés légaux ne tombant ni un samedi ni un dimanche</i>	8	8	8	8	8	8
<i>Jours au titre du fractionnement des congés.</i>	2	2	2	2	2	2
<i>nombre de jours travaillés</i>	215	215	215	215	215	215
<i>écart avec le nombre de jours travaillés du régime légal (228 jours)</i>	11	11	11	11	11	11
<i>écart en nombre d'heures</i>	85,8	85,8	85,8	85,8	85,8	85,8

⁶¹ Circulaire NOR RDFS1710891C du 31 mai 2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>durée du travail annuelle de la collectivité en heures</i>	1521,2	1521,2	1521,2	1521,2	1521,2	1521,2
<i>effectif pris en compte exprimé en ETP au 31 décembre N (base de l'annexe C1.1 des comptes administratifs)</i>	73	76	78	76	77	69
<i>volume d'heures perdues pour l'ensemble de la collectivité</i>	6263,4	6520,8	6692,4	6520,8	6606,6	5920,2
<i>sureffectif théorique</i>	3,90	4,06	4,16	4,06	4,11	3,68
<i>charges de personnels exercice N (en €)</i>	2 799 219,31	2 833 159,61	2 804 186,15	2 856 143,00	2 896 724,00	2 898 243,00
<i>coût moyen d'un agent (en €)</i>	38 345,47	37 278,42	35 951,10	37 580,83	37 619,79	42 003,52
<i>surcoût budgétaire</i>	149 454,27	151 266,39	149 719,46	152 493,51	154 660,19	154 741,29

Sources : comptes administratifs – tableau CRC

7.3 Le suivi du temps de travail et des heures supplémentaires

Les congés sont suivis sur fiche papier individuelle. Cette feuille récapitule d'une part les congés pris, et d'autre part les heures supplémentaires réalisées. Le suivi global des congés et des absences est tenu à l'aide d'un tableur informatique.

Le suivi et le pilotage des congés et absences ne permet pas une sécurisation optimale des données. En effet, la répétition des saisies manuelles est source d'erreur. La mise en place d'un moyen de contrôle automatisé assorti d'un outil de gestion des horaires allègerait le travail des agents de la collectivité tout en sécurisant la procédure en vigueur.

En outre, « *le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est subordonné à la mise en œuvre par l'employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies [...] »⁶² ; ce qui n'est pas le cas actuellement.*

Tableau n° 31 : Nombre d'heures supplémentaires payées en 2016

Mois	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	Total
Hrs	181,25	31	39,75	44,5	28,25	59	217,56	107,18	82,19	138,64	72,21	31,79	1033,32

Sources : données Xémélios 2016 - tableau CRC

⁶² Source : décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 modifié relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

En 2016, la commune a procédé au paiement de plus de 1 000 heures supplémentaires. La chambre régionale des comptes recommande de mettre en place un outil de contrôle automatisé des heures de travail.

7.4 Le bilan social

La présentation au comité technique paritaire d'un rapport sur l'état de la collectivité, notamment sur les moyens budgétaires et en personnel dont elle dispose a été instituée par l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984. Cet état contient les informations prévues par un arrêté⁶³, conformément à l'article 1^{er} du décret n° 97-443 du 25 avril 1997 modifié.

La collectivité n'a pas fourni le bilan social 2017. Le bilan social 2015 a été examiné par la chambre régionale des comptes. Les tableaux figurant dans ce document sont conformes à la liste prévue dans l'arrêté du 28 septembre 2015 et n'appellent pas d'autres observations.

7.5 Les régimes indemnitaires des personnels titulaires

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 (RIFSEEP) pose le principe d'une mise en œuvre progressive de ce régime indemnitaire.

Il instaure, d'une part, une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise et, d'autre part, un complément indemnitaire annuel lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir. Les modalités de mise en œuvre de ce nouveau régime indemnitaire sont définies dans la circulaire du 5 décembre 2014.

Au 1^{er} janvier 2018, les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale et, donc, les agents de la collectivité sont éligibles au RIFSEEP. L'annexe 5 du présent rapport récapitule les textes et les dates de mise en œuvre du RIFSEEP par cadre d'emploi.

La collectivité qui dispose d'un régime indemnitaire n'a pas appliqué le RIFSEEP à ses agents. En conséquence, la chambre régionale des comptes en recommande la mise en place.

L'ordonnateur a indiqué que des réunions ont été programmées à cette fin avec les organisations syndicales, à partir du mois de septembre 2018.

⁶³ Arrêté du 28 août 2017 fixant la liste des indicateurs contenus dans le rapport sur l'état de la collectivité prévu à l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale

ANNEXES

Annexe n° 1. Les annexes aux comptes administratifs des communes de plus de 3 500 habitants (<i>source Maquette M14 – 2017</i>) :.....	53
Annexe n° 2. Mobilisation et remboursement des lignes de trésorerie.....	56
Annexe n° 3. Prospective budgétaire : variante « au fil de l'eau »	57
Annexe n° 4. Prospective budgétaire : variante avec un objectif de capacité de désendettement fixée à 6 années en 2022.	59

Annexe n° 1. Les annexes aux comptes administratifs des communes de plus de 3 500 habitants (source Maquette M14 – 2017) :	Présent	Non présent	Commentaires
A1 - Présentation croisée par fonction	x		
- des états relatifs à la dette communale A2.1 - Détail des crédits de trésorerie / A2.2 - Répartition par nature de dette / A2.3 - Répartition des emprunts par structure de taux (selon la typologie Gissler annexée à la circulaire interministérielle NOR : IOCB1015077C du 25 juin 2010) / A2.4 - Typologie de la répartition de l'encours / A2.5 - Détail des opérations de couverture / A2.6 - Etat de la dette - Remboursement anticipé d'un emprunt avec refinancement A2.7 - Emprunts renégociés au cours de l'année N / A2.8 - Dette pour financer l'emprunt d'un autre organisme / A2.9 - Autres dettes	x		Annexe A2.1 détail des crédits de trésorerie erroné solde du CDG 2017 : 1 200 000 € solde CA : 700 000 € ; annexe A2.2 discordance sur l'encours de la dette au 31/12/2017 (1641 et 1643 ; 165)
A3 - Méthodes utilisées pour les amortissements	x		Délibération 2014 fixe un montant de seuil pour les biens de faible valeur (300€) et manque référence aux délibérations 2015 et 2016 (imputations 21531 et 21721)
A4 - Etat des provisions / A5 - Etalement des provisions		x	SO
A6.1 - Equilibre des opérations financières – Dépenses / A6.2 - Equilibre des opérations financières - Recettes	x		
A7.2.1 - Etats des dépenses et recettes des services assujettis à la TVA - Fonctionnement / A7.2.2 - Investissement		x	SO
A7.3.1 - Etats de la répartition de la TEOM - Fonctionnement / A7.3.2 – Investissement (pour les communes de 10 000 habitants et plus l'ayant instituée) ;		x	SO

RAPPORT À FIN D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

LES ANNEXES AUX COMPTES ADMINISTRATIFS DES COMMUNES DE PLUS DE 3 500 HABITANTS (source <i>Maquette M14 – 2017</i>) :	Présent	Non présent	Commentaires
A8 - Etat des charges transférées ; Cet état indique, pour les charges de fonctionnement dont l'étalement est autorisé, l'exercice d'origine et la date de la décision d'étalement, la nature de la dépense transférée et son montant, ainsi que celui des amortissements pratiqués, des amortissements de l'exercice et le montant restant à amortir.		x	SO
A9 - Détail des opérations pour le compte de tiers		x	SO
A10.1 et 2 - Variation du patrimoine (article R. 2313-3 du CGCT) – Entrées et Sorties / A10.3 - Opérations liées aux cessions / A10.4 et 5- Variation du patrimoine (article L. 300-5 du code de l'urbanisme) – Entrées et Sorties	x		Les états A10.1 et A10.2 ne retracent pas les opérations qui devraient y figurer : biens mis à disposition, cessions ?... L'état A 10.3 est correctement complété de ces éléments
A11 - Etat des travaux en régie		x	SO
A12 - Emploi des crédits communautaires dans le cadre de la subvention globale		x	SO
B1.1 - Etat des emprunts garantis par la commune ou l'établissement / B1.2 - Calcul du ratio d'endettement relatif aux garanties d'emprunt	x		Absence de la nature de l'emprunt (logement social ou non). Pas de calcul de ratio si les emprunts garantis ne couvrent que du logement social
B1.3 - Etat des contrats de crédit-bail : B1.4 - Etat des contrats de partenariat public-privé / B1.5 - Etat des autres engagements donnés / B1.6 - Etat des engagements reçus		x	SO
B1.7 - Liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions	x		
B2.1 - Etat des autorisations de programme et des crédits de paiement afférents / B2.2 - Etat des autorisations d'engagement et des crédits de paiement afférents		x	les travaux de la piscine ont été votés sous format AE/CP ; l'état devrait donc figurer

LES ANNEXES AUX COMPTES ADMINISTRATIFS DES COMMUNES DE PLUS DE 3 500 HABITANTS (SOURCE MAQUETTE M14 – 2017) :	PRESENT	NON PRESENT	COMMENTAIRES
B3 - Emploi des recettes grevées d'une affectation spéciale		x	SO
C1.1 - Etat du personnel ; reclassé le personnel en place entre les différentes filières de la fonction publique territoriale, en indiquant pour chaque grade ou emploi, par catégorie, les effectifs budgétaires et les effectifs pourvus, dont ceux à temps non complet. Pour le personnel non titularisé, il mentionne les conditions de rémunérations et la justification du contrat au regard des textes.	x		
C1.2 - Actions de formation des élus		x	SO : pas d'imputation au c/6535
C2 - Liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier		x	La DSP avec la mutualité votée le 25/07/2017 devrait figurer sur cet état, ainsi que la prise de capital à la SELI
C3.1 - Liste des organismes de regroupement auxquels adhère la commune ou l'établissement	x		
C3.2 - Liste des établissements publics créés		x	devraient figurer le CIOL et le CCAS
C3.3 - Liste des services individualisés dans un budget annexe		x	SO
C3.4 - Liste des services assujettis à la TVA et non érigés en budget annexe		x	SO
C3.5 - Présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes	x		
C3.6 - Identification des flux croisés		x	Devrait figurer pour retracer les flux croisés avec l'EPCI de rattachement
Comptes certifiés des organismes non dotés d'un comptable public et pour lequel la commune détient au moins 33 % du capital, ou a garanti un emprunt ou a versé une subvention supérieure à 75 000 € ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme		x	

Source : CA 2017 transmis par l'ordonnateur

Annexe n° 2. Mobilisation et remboursement des lignes de trésorerie

En €

ANNEE	NUMERO ARRETE MAIRE	NUMERO	BANQUE	MONTANT	période de mise en œuvre / période de fin	montant du remboursement de la ligne de trésorerie	date du remboursement	montant de la ligne de trésorerie encaissé	date de l'encaissement
2012	2012-1	96 12 871040	Caisse d'Epargne	400 000,00	mars 2012 à mars 2013	400 000,00	22/03/13	400 000,00	2012
2012	2012-3	1000017136989	Crédit Agricole	400 000,00	mars 2012 à mars 2013	400 000,00	24/09/15	600 000,00	2012
2012	2012-2	96 12 871102	Caisse d'Epargne	600 000,00	juin 2012 à juin 2013	600 000,00	11/06/13	600 000,00	2012
2013	2013-14	9613 871119	Caisse d'Epargne	600 000,00	juin 2013 à juin 2014	600 000,00	11/06/14	600 000,00	11/06/13
2013	2013-3	96 13 871050	Caisse d'Epargne	400 000,00	mars 2013 à mars 2014	400 000,00	11/04 et 28/04	400 000,00	25/03/13, 29/03/13 et 11/04/13
		96 14 871069	Caisse d'Epargne	400 000,00	mars 2014 à mars 2015 ?	400 000,00	25/03/15	400 000,00	21/03/14
2014	2014-33	96 14 871069	Caisse d'Epargne	600 000,00	juin 2014 à juin 2015 ?	600 000,00	25/03/15	600 000,00	11/06/14
2015	2015-14	96 15 871047	Caisse d'Epargne	1000 000,00	mars 2015 à mars 2016	700 000,00	25/03/16	700 000,00	31/03 et 16/04/15
2015	2015-46	10000098514	Crédit Agricole	400 000,00	juillet 2015 à juillet 2016	400 000,00	02/08/16	400 000,00	07/08/15
2016	2016-18	96 16 871037	Caisse d'Epargne	1000 000,00	mars 2016 à mars 2017			400 000,00	30/03/16
								200 000,00	16/11/16
2016	2016-40	10000178840	Crédit Agricole	400 000,00	juillet 2016 à juillet 2017			400 000,00	04/08/16
2017	2017-03	96 17 871057	Caisse d'Epargne	1000 000,00	mars 2017 à mars 2018				
2017	2017-19	10000303191	Crédit Agricole	400 000,00	juillet 2017 à juillet 2018				

Annexe n° 3. Prospective budgétaire : variante « au fil de l'eau »

1. La capacité d'autofinancement brute prospective (scenario n°1 au fil de l'eau, ajustement par la dette)								
	n-1	n	n+1	n+2	n+3	n+4	Variation annuelle moyenne	
en milliers d'euros	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2017 / 2013	2022 / 2018
Produits flexibles	5 138	5 240	5 345	5 452	5 561	5 674	2,0%	2,0%
<i>Dont ressources fiscales propres</i>	4 230	4 298	4 366	4 436	4 507	4 579	1,6%	1,6%
<i>Dont ressources d'exploitation</i>	908	942	978	1 015	1 054	1 094	3,8%	3,6%
+ Produits rigides	1 504	1 522	1 525	1 529	1 532	1 536	-7,0%	0,2%
<i>Dont dotations et participations</i>	1 338	1 329	1 329	1 329	1 329	1 329	-8,6%	0,0%
<i>Dont fiscalité reversée par l'interco et l'Etat</i>	166	124	124	124	124	124	17,0%	0,0%
<i>Dont production immobilisée, travaux en régie</i>	65	68	72	75	79	83	23,8%	5,0%
= Produits de gestion (a)	6 707	6 762	6 870	6 980	7 094	7 210	-0,3%	1,6%
Charges à caractère général	1 796	1 796	1 796	1 796	1 796	1 796	-0,1%	0,0%
+ Charges de personnel	3 277	3 359	3 410	3 461	3 513	3 565	0,5%	1,5%
+ Subventions de fonctionnement	303	303	303	303	303	303	2,2%	0,0%
+ Autres charges de gestion	462	572	572	572	572	572	-2,5%	0,0%
= Charges de gestion (b)	5 838	6 031	6 082	6 133	6 185	6 237	0,1%	0,6%
Excédent brut de fonctionnement au fil de l'eau (a-b)	869	731	788	848	909	972	-3,0%	7,4%
<i>en % des produits de gestion</i>	13,0%	10,8%	11,5%	12,1%	12,8%	13,5%		
+ Résultat financier réel	-216	-287	-282	-255	-256	-255	0,0%	-2,9%
<i>dont intérêts d'emprunts dette ancienne</i>	231	264	233	186	152	129		-16,4%
<i>dont intérêts d'emprunts dette nouvelle</i>		23	49	69	103	127		52,6%
- Subventions exceptionnelles	0	0	0	0	0	0	N.C.	s.o.
+ Solde des opérations d'aménagements	0	0	0	0	0	0	-7,9%	s.o.
+ Autres prod. et charges ex cap. réels (hors cessions)	-1	0	0	0	0	0	N.C.	s.o.
= CAF brute	651	444	506	593	653	717	-2,5%	12,7%
<i>en % des produits de gestion</i>	9,7%	6,6%	7,4%	8,5%	9,2%	9,9%		

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

2. Le financement des investissements prospectif (scenario n°1 au fil de l'eau, ajustement par la dette)								
							Cumul	
en milliers d'euros	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2017 / 2013	2022 / 2018
CAF brute	652	444	506	593	653	717	4 155	2 913
- Remboursement de la dette en capital ancienne	872	853	841	1 227	617	501	4 166	4 040
- Remboursement de la dette en capital nouvelle		0	96	111	190	272	s.o	669
= CAF nette (c)	-221	-410	-431	-746	-153	-57	-12	-1 796
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>-3,3%</i>	<i>-6,1%</i>	<i>-6,3%</i>	<i>-10,7%</i>	<i>-2,2%</i>	<i>-0,8%</i>		
Taxes locales d'équipement	118	120	120	120	120	120	475	600
+ FCTVA	214	236	492	66	197	328	1 336	1 319
+ Subventions d'investissement	524	354	0	0	0	0	1 367	354
+ Produits de cession	47	472	0	0	0	0	1 680	472
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	0	4	0
= Recettes d'investissement hors emprunt (d)	903	1 182	612	186	317	448	4 862	2 745
Financement propre disponible (c-d)	682	772	181	-561	164	392	4 850	949
<i>Fi. propre disponible / dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>47,4%</i>	<i>25,2%</i>	<i>38,5%</i>	<i>-44,0%</i>	<i>7,9%</i>	<i>30,5%</i>	<i>57,5%</i>	<i>13,1%</i>
- Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	1 438	3 000	400	1 200	2 000	1 200	8 430	7 800
- Subventions d'équipement (y c. en nature)	24	0	0	0	0	0	57	0
- Dons, subventions et prises de participation en nature	0	0	0	0	0	0	0	0
- Participations et inv. financiers nets	-131	132	110	100	95	90	-1 210	527
- Var. stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0	0	0	0
- Charges à répartir	0	0	0	0	0	0	0	0
- Var. autres dettes et cautionnements	0	0	0	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers et des affectations et concessions d'immo	0	0	0	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-650	-2 360	-329	-1 861	-1 931	-898	-2 427	-7 378
Nouveaux emprunts de l'année*	750	2 360	329	1 861	1 931	898	3 610	7 378
Reconstitution (+) du fonds de roulement net global sur l'exercice (si capacité de financement)	100	0	0	0	0	0	1 183	0
<i>*y. c. leurs propres intérêts sur 6 mois en moyenne</i>								

3. La situation bilanzielle prospective (scenario n°1 au fil de l'eau, ajustement par la dette)								
en milliers d'euros	2017	2018	2019	2020	2021	2022		
Fonds de roulement net global (FRNG)	48	48	48	48	48	48		
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>2,9</i>	<i>2,8</i>	<i>2,7</i>	<i>2,7</i>	<i>2,7</i>	<i>2,7</i>		
Encours de dette	7 325	8 832	8 223	8 745	9 870	9 995		
dont dettes antérieurement contractées	7 325	6 472	5 631	4 404	3 787	3 286		
dont dettes nouvellement contractées		2 360	2 592	4 341	6 083	6 709		
Capacité de désendettement (dette/ CAF) en années	11,2	19,9	16,2	14,8	15,1	13,9		
<i>Taux de charge de la dette (annuité K+i) / Pats gestion</i>	<i>16,4%</i>	<i>16,9%</i>	<i>17,7%</i>	<i>22,8%</i>	<i>15,0%</i>	<i>14,3%</i>		
<i>Taux d'intérêt apparent de la dette</i>	<i>3,2%</i>	<i>3,2%</i>	<i>3,4%</i>	<i>2,9%</i>	<i>2,6%</i>	<i>2,6%</i>		

Source : tableau CRC

Annexe n° 4. Prospective budgétaire : variante avec un objectif de capacité de désendettement fixée à 6 années en 2022.

1. La capacité d'autofinancement brute prospective (scenario n°3 capacité de désendettement cible et EBF)								
	n-1	n	n+1	n+2	n+3	n+4	Variation annuelle moyenne	
en milliers d'euros	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2017 / 2013	2022 / 2018
Produits flexibles	5 138	5 240	5 345	5 452	5 561	5 674	2,0%	2,0%
<i>Dont ressources fiscales propres</i>	4 230	4 298	4 366	4 436	4 507	4 579	1,6%	1,6%
<i>Dont ressources d'exploitation</i>	908	942	978	1 015	1 054	1 094	3,8%	3,8%
+ Produits rigides	1 504	1 522	1 525	1 529	1 532	1 536	-7,0%	0,2%
<i>Dont dotations et participations</i>	1 338	1 329	1 329	1 329	1 329	1 329	-8,6%	0,0%
<i>Dont fiscalité reversée par l'Interco et l'Etat</i>	166	124	124	124	124	124	17,0%	0,0%
<i>Dont production immobilisée, travaux en régie</i>	65	68	72	75	79	83	23,8%	5,0%
= Produits de gestion (a)	6 707	6 762	6 870	6 980	7 094	7 210	-0,3%	1,6%
Charges à caractère général	1 796	1 796	1 796	1 796	1 796	1 796	-0,1%	0,0%
+ Charges de personnel	3 277	3 359	3 410	3 461	3 513	3 565	0,5%	1,5%
+ Subventions de fonctionnement	303	303	303	303	303	303	2,2%	0,0%
+ Autres charges de gestion	462	572	572	572	572	572	-2,5%	0,0%
= Charges de gestion (b)	5 838	6 031	6 082	6 133	6 185	6 237	0,1%	0,8%
Excédent brut de fonctionnement au fil de l'eau (a-b)	869	731	788	848	909	972	-3,0%	7,4%
<i>en % des produits de gestion</i>	13,0%	10,8%	11,5%	12,1%	12,8%	13,5%		
+ Surcroît cumulé d'EBF pour atteindre la cible de désendettement		128	256	384	448	512	SO	41,4%
Surcroît annuel d'EBF ou profil d'effort		128	128	128	128	128	SO	SO
<i>en % des charges de gestion (baisse des charges)</i>		2,1%	4,2%	6,3%	7,2%	8,2%	SO	
<i>en % des ressources fiscales (hausse des impôts)</i>		3,0%	5,9%	8,7%	9,9%	11,2%	SO	
= Excédent brut de fonctionnement cible		859	1 044	1 232	1 357	1 484	SO	14,7%
<i>en % des produits de gestion</i>	0,0%	12,7%	15,2%	17,6%	19,1%	20,6%		
+ Résultat financier réel	-216	-286	-277	-243	-235	-225	-5,4%	-5,8%
<i>dont intérêts d'emprunts dette ancienne</i>	231	264	233	186	152	129		-16,4%
<i>dont intérêts d'emprunts dette nouvelle</i>		22	44	57	83	96		44,5%
- Subventions exceptionnelles	0	0	0	0	0	0	N.C.	s.o.
+ Solde des opérations d'aménagements	0	0	0	0	0	0	-7,9%	s.o.
+ Autres prod. et charges excep. réels (hors cessions)	-1	0	0	0	0	0	N.C.	s.o.
= CAF brute	651	573	767	988	1 122	1 259	-2,5%	21,8%
<i>en % des produits de gestion</i>	9,7%	8,8%	11,2%	14,4%	16,0%	17,5%		

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

2. Le financement des investissements prospectif (scenario n°3 capacité de désendettement cible et EBF)								
							Cumul	
en milliers d'euros	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2017 / 2013	2022 / 2018
CAF brute	652	573	767	988	1 122	1 259	4 155	4 709
- Remboursement de la dette en capital ancienne	872	853	841	1 227	617	501	4 166	4 040
- Remboursement de la dette en capital nouvelle		0	91	95	156	218	s.o	560
= CAF nette (c)	-221	-280	-164	-334	348	540	-12	110
<i>en % des produits de gestion</i>	-3,3%	-4,1%	-2,4%	-4,8%	4,9%	7,5%		
Taxes locales d'équipement	118	120	120	120	120	120	475	600
+ FCTVA	214	236	492	66	197	328	1 336	1 319
+ Subventions d'investissement	524	354	0	0	0	0	1 367	354
+ Produits de cession	47	472	0	0	0	0	1 680	472
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	0	4	0
= Recettes d'investissement hors emprunt (d)	903	1 182	612	186	317	448	4 862	2 745
Financement propre disponible (c-d)	682	902	448	-149	665	988	4 850	2 854
<i>Fi. propre disponible / dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	45,4%	29,4%	95,0%	-11,7%	32,0%	77,0%	57,5%	36,6%
- Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	1 438	3 000	400	1 200	2 000	1 200	8 430	7 800
- Subventions d'équipement (y c. en nature)	24	0	0	0	0	0	57	0
- Dons, subventions et prises de participation en nature	0	0	0	0	0	0	0	0
- Participations et inv. financiers nets	-131	132	110	100	95	90	-1 210	527
- Var. stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0	0	0	0
- Charges à répartir	0	0	0	0	0	0	0	0
- Var. autres dettes et cautionnements	0	0	0	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers et des affectations et concessions d'immo	0	0	0	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-650	-2 230	-62	-1 449	-1 430	-302	-2 427	-5 473
Nouveaux emprunts de l'année*	750	2 230	62	1 449	1 430	302	3 610	5 473
Reconstitution (+) du fonds de roulement net global sur l'exercice (si capacité de financement)	100	0	0	0	0	0	1 183	0
<i>*y. c. leurs propres intérêts sur 6 mois en moyenne</i>								

3. La situation bilancielle prospective (scenario n°3 capacité de désendettement cible et EBF)								
en milliers d'euros	2017	2018	2019	2020	2021	2022		
Fonds de roulement net global (FRNG)	48	48	48	48	48	48		
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	2,9	2,8	2,7	2,7	2,7	2,7		
Encours de dette	7 325	8 702	7 833	7 959	8 616	8 198		
dont dettes antérieurement contractées	7 325	6 472	5 631	4 404	3 787	3 286		
dont dettes nouvellement contractées		2 230	2 202	3 555	4 829	4 913		
Capacité de désendettement (dette/ CAF) en années	11,2	15,2	10,2	8,1	7,7	6,5		
<i>Taux de charge de la dette (annuité K+i) / Pats gestion</i>	16,4%	16,8%	17,6%	22,4%	14,2%	13,1%		
<i>Taux d'intérêt apparent de la dette</i>	3,2%	3,3%	3,5%	3,1%	2,7%	2,7%		

Sources : tableau CRC



Les publications de la chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine sont disponibles sur le site :
www.ccomptes.fr/crc-nouvelle-aquitaine

Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3, place des Grands Hommes – CS 30059
33064 BORDEAUX Cedex

www.ccomptes.fr/crc-nouvelle-aquitaine