



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE SAINT-CÉRÉ (Lot)

Exercices 2015 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	8
1. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE ET DE SON TERRITOIRE	9
1.1. La commune de Saint-Céré et son territoire	9
1.1.1. Une commune rurale.....	9
1.1.2. Un territoire vieillissant mais soutenu par son industrie.....	9
1.2. Positionnement dans le paysage administratif territorial.....	10
1.2.1. La communauté de communes.....	10
1.2.2. Le pôle d'équilibre territorial et rural	11
2. LA GESTION ADMINISTRATIVE DE LA COMMUNE.....	12
2.1. Une fragilité temporaire.....	12
2.1.1. Les structures de responsabilités et les délégations	12
2.1.2. L'organisation des services et l'absence de directeur général des services.	13
2.2. La sécurité de l'environnement numérique doit être mise en place	13
2.2.1. Le numérique : un sujet complexe pour les petites communes, qui doit être pris en compte	13
2.2.2. Un domaine qui peut être consolidé sur la base des propositions de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information.....	14
2.3. L'aménagement du territoire et l'urbanisme : la compatibilité du plan local d'urbanisme au schéma de cohérence territoriale doit être vérifiée	16
2.4. Des régies qui, en dépit d'un risque limité, appellent un contrôle périodique	17
2.5. Les subventions au secteur associatif : des clarifications à effectuer	17
2.5.1. Une clarification à apporter sur les aides en nature	17
2.5.2. Le cas particulier de la maison des jeunes et de la culture	18
2.6. La gestion des ressources humaines	19
2.6.1. Le pilotage de la masse salariale.....	19
2.6.2. Les processus de gestion.....	20
2.6.3. La rémunération des agents	21
2.6.4. Le régime de travail	23
3. QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE.....	25
3.1. Périmètre et principes de l'analyse	25
3.1.1. L'évolution du périmètre financier selon l'exercice des compétences	25
3.1.2. Les flux réciproques avec les budgets annexes : des anomalies ponctuelles, désormais corrigées.....	26
3.1.3. Le seuil de population applicable	27
3.1.4. Détermination d'un seuil de signification des anomalies comptables	27
3.2. Qualité de l'information budgétaire proposée aux élus et aux citoyens	28
3.2.1. Le respect des dispositions applicables aux communes de plus de 3 500 habitants dans les documents budgétaires.....	28
3.2.2. Le débat d'orientation budgétaire	28
3.2.3. L'information du citoyen	29

3.2.4.	La construction budgétaire et son exécution.....	29
3.3.	La tenue des comptes.....	30
3.3.1.	Les opérations de clôture sont satisfaisantes mais doivent être mieux cadrées.....	30
3.3.2.	Des engagements qui peuvent être mieux retranscrits.....	30
3.3.3.	Une comptabilisation des actifs incomplète	31
4.	LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE	33
4.1.	L'incidence limitée de la crise sanitaire sur les comptes 2020.....	33
4.2.	L'autofinancement du budget principal.....	33
4.2.1.	Un autofinancement élevé, mais intégralement consommé par le remboursement de la dette	34
4.2.2.	Les déterminants de l'autofinancement et les marges de manœuvre.....	35
4.2.3.	L'intercommunalité pourrait apporter des concours supplémentaires.....	37
4.3.	Des modalités de financement des investissements peu soutenables	38
4.3.1.	Les investissements sur la période 2015-2020.....	38
4.3.2.	Un financement propre disponible soutenu par les cessions	38
4.4.	La dette et son remboursement : un point de vigilance	39
4.4.1.	L'emprunt : une ressource d'investissement essentielle.....	39
4.4.2.	Un endettement très élevé en 2015, en réduction contrainte	40
4.4.3.	Une stabilisation nécessaire des annuités	42
4.5.	L'analyse consolidée de la situation bilancielle doit inciter à la prudence.....	43
4.5.1.	Un fonds de roulement conséquent pour le budget principal	43
4.5.2.	Des déficits sur les budgets de lotissements qui vont peser sur l'épargne... ..	44
4.5.3.	Le besoin en fonds de roulement est contraint par les budgets annexes....	45
4.5.4.	...ce qui aboutit à une trésorerie actuellement limitée.....	46
5.	LES BUDGETS ANNEXES DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT.....	47
5.1.	Le budget annexe de l'assainissement.....	47
5.1.1.	Une situation financière à rétablir au regard des investissements à venir ..	47
5.1.2.	Des dépenses d'investissement à venir, qui ne sont traduites dans aucune prospective financière	49
5.2.	Le budget annexe de l'eau	50
5.2.1.	Une situation financière difficile	50
5.2.2.	Des investissements supplémentaires à financer sur le moyen terme.....	51
5.3.	Des services publics essentiels dont la continuité doit être assurée	52
5.3.1.	Le budget annexe de l'eau : le financement de la sécurisation du réseau n'est actuellement pas garanti.....	52
5.3.2.	L'assainissement : des obligations règlementaires qui devront trouver des financements	53
	ANNEXES.....	54
	GLOSSAIRE.....	69
	Réponses aux observations définitives.....	70

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Occitanie a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saint-Céré pour les exercices 2015 et suivants. Comptant un peu plus de 3 500 habitants, elle s'inscrit dans un territoire rural du Lot pour lequel elle joue un rôle de centralité en l'absence de ville moyenne proche. Dès lors, l'offre de services et d'équipements représente un enjeu stratégique et financier, en particulier dans le contexte de la mise en place d'une très vaste intercommunalité en 2017, qui n'a pas encore réussi à faire émerger un projet communautaire cohérent et partagé.

Une qualité d'information budgétaire et financière à améliorer

Au delà d'axes d'amélioration classiques pour les petites collectivités, la fiabilité des comptes de la commune ne présente pas d'anomalie significative. Toutefois, afin d'améliorer la qualité de son information budgétaire et financière, la commune gagnerait à mettre en œuvre toutes les obligations législatives et réglementaires applicables aux communes de plus de 3 500 habitants, parmi lesquelles notamment l'intégration dans le document d'orientation budgétaire de projections pluriannuelles ou encore la publication sur son site internet des documents d'information budgétaire et financière pour garantir la pleine et entière information des citoyens. L'appui du comptable public devra être recherché à cet effet ainsi que dans la perspective d'une fiabilisation des comptes avec la mise en place du nouveau référentiel budgétaire et comptable à compter de 2024.

Une marge de manœuvre en matière d'investissement à reconstituer

L'impact actuel de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 sur la situation financière de la commune demeure limité. Toutefois, Saint-Céré est confrontée à certaines difficultés tenant à l'insuffisance de sa capacité d'autofinancement qui ne lui permet pas de couvrir l'annuité d'une dette assez élevée. En l'état d'une pression sur les ménages se situant par ailleurs au-dessus de la moyenne de la strate, le levier fiscal n'est que peu mobilisable. Dans le même temps, les dépenses d'équipement, qui sont déjà soutenues par des cessions de patrimoine importantes, sont en retrait par rapport aux communes comparables. Cette situation soulève à plus long terme la question du bon entretien et du renouvellement des équipements ainsi que celle de la capacité de la commune à répondre aux nouveaux besoins de la population. Dans ces conditions, contenir les annuités d'emprunt tout en poursuivant l'effort de maîtrise des charges constaté, afin de pouvoir envisager des investissements plus importants à moyen terme, doit constituer une priorité pour la gestion communale.

Des budgets annexes qui appellent une attention particulière

Sur la période examinée, la commune de Saint-Céré compte, en plus de son budget principal, plusieurs budgets annexes : un budget eau, un budget assainissement et deux budgets de lotissements.

Déjà anciens, les lotissements ont engendré, ou sont sur le point de créer des déficits qui devront être comblés par le budget principal. Si l'objectif de construire de nouveaux logements a été atteint, ces opérations ont eu un coût élevé pour le budget communal. À moyen terme, les budgets de l'eau et de l'assainissement devront par ailleurs supporter des dépenses d'investissement nécessaires à la garantie de la continuité du service et au respect de normes environnementales. Ces obligations ne sont pas pour l'heure financées. Cette situation devrait conduire la commune à envisager une révision des tarifs pratiqués, qui sont aujourd'hui très bas.

Des marges de progrès dans la gestion administrative

Enfin, si le contrôle de la gestion administrative n'a pas soulevé d'anomalie significative au regard de la taille des services communaux, des marges de progrès ont été identifiées : clarification des relations financières avec les associations, renforcement de l'équipe de direction, ou encore sécurisation des systèmes d'information et des processus administratifs associés.

RECOMMANDATIONS

1. Élaborer un plan d'action pour la mise en œuvre des mesures d'hygiène informatique préconisées par l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information. *Non mise en œuvre.*
2. En liaison avec l'intercommunalité, vérifier au premier semestre 2021 la compatibilité du plan local d'urbanisme avec le schéma de cohérence territoriale. *Non mise en œuvre.*
3. Présenter les orientations budgétaires au conseil municipal conformément aux dispositions législatives et réglementaires applicables aux communes de plus de 3 500 habitants, en particulier en ce qui concerne les perspectives pluriannuelles. *Mise en œuvre en cours.*
4. Stabiliser les annuités d'emprunt à moins de 500 000 € à court terme. *Non mise en œuvre.*
5. Réviser dès 2021 les écritures comptables afférentes aux budgets de lotissements. *Non mise en œuvre.*
6. Élaborer une programmation pluriannuelle des dépenses d'investissement spécifiques aux budgets annexes eau et assainissement. *Non mise en œuvre.*
7. Adapter le niveau de la redevance de l'eau et de l'assainissement afin de garantir le financement des services et les opérations d'investissement. *Mise en œuvre en cours.*

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans sa synthèse.

Au stade du rapport d'observations définitives, le degré de mise en œuvre de chaque recommandation est coté en application du guide de la Cour des comptes d'octobre 2017 :

- Non mise en œuvre : pour les recommandations n'ayant donné lieu à aucune mise en œuvre ; pour les recommandations ayant donné lieu à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs suivis ; quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée.
- Mise en œuvre en cours : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.
- Mise en œuvre incomplète : quand la mise en œuvre n'a concerné qu'une seule partie de la recommandation ; pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours n'a pas abouti dans le temps à une mise en œuvre totale.
- Totalement mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours a abouti à une mise en œuvre complète ; lorsque la mise en œuvre incomplète a abouti à une mise en œuvre totale.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.

INTRODUCTION

Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières, « par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saint-Céré a été ouvert le 6 janvier 2021 par lettre du président de section adressée à Mme Dominique Bizat, ordonnatrice en fonctions. Un courrier a également été adressé le 12 janvier 2021 à M. Pierre Destic, précédent ordonnateur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 14 avril 2021.

Lors de sa séance du 6 mai 2021, la chambre a arrêté les observations provisoires qui ont été transmises à Mme Dominique Bizat. M. Pierre Destic, en qualité d'ordonnateur précédent, en a également été destinataire pour la partie afférente à sa gestion. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 7 octobre 2021, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE ET DE SON TERRITOIRE

1.1. La commune de Saint-Céré et son territoire

1.1.1. Une commune rurale

Située dans le département du Lot, à la pointe nord-ouest de la région Occitanie, la commune de Saint-Céré compte environ 3 500 habitants. Elle s'inscrit dans un espace rural peu peuplé où les villes de cette taille exercent une fonction de centralité.

Entourée de petits bourgs, la commune est assez isolée, Figeac (9 778 habitants) se situant à un peu plus de trois quarts d'heure de trajet. La gare la plus proche est à Biars-sur-Cère (8 km), sur la ligne Brive-Aurillac. À une heure¹ des villes du triangle Aurillac, Cahors et Brive-la-Gaillarde, Saint-Céré est proche d'importants sites touristiques : le parc national des Causses du Quercy, les communes de Padirac et de Rocamadour.

Elle joue ainsi le rôle de ville-centre pour une petite aire urbaine de 5 000 habitants, inscrite dans un territoire rural de montagne. À ce titre, par une délibération du conseil municipal du 9 avril 2018, la commune de Saint-Céré s'est engagée dans le dispositif régional de développement et de valorisation des « Bourgs-centres Occitanie-Pyrénées-Méditerranée », pour la période 2018-2021.

1.1.2. Un territoire vieillissant mais soutenu par son industrie

1.1.2.1. Les caractéristiques socio-économiques des espaces ruraux

Comme nombre de petites communes rurales éloignées des métropoles, Saint-Céré présente une évolution démographique négative (- 0,4 % en variation annuelle moyenne entre 2012 et 2017) et un vieillissement de sa population (en 2017, 41 % de la population avait plus de 60 ans).

En 10 ans, la part des logements vacants² est passée de 12 à 19 % en 2017, ce qui la situe très au-dessus de la moyenne des villes du département (10,7 % en 2017). Cet indicateur est généralement le corollaire d'une déprise démographique, avérée au cas d'espèce, et d'une perte de dynamisme économique d'une commune.

La structuration de l'emploi traduit une forte représentativité d'une part des secteurs d'activité du commerce, des transports et des services (42 %, + 7 % en 10 ans), d'autre part de l'administration publique, notamment l'enseignement, la santé et l'action sociale (34,2 %).

¹ En tout état de cause, elle ne bénéficie pas de l'influence des agglomérations et métropoles dont elle est éloignée de, *a minima*, deux heures de route (Limoges ou Toulouse : 2 heures, Clermont-Ferrand : 2h30, Bordeaux : 3h et Montpellier : 3h40).

² Les logements vacants sont les logements inhabités et vides de meubles, selon la définition donnée par la direction générale des finances publiques (DGFIP).

1.1.2.2. Un renouveau industriel, heureusement peu affecté par la crise sanitaire

L'industrie représente près de 20 % des emplois, soit près du double de la moyenne nationale. Saint-Céré accueille en effet plusieurs entreprises des filières mécanique et aéronautique, dont la Sermati³, qui représente près de 200 emplois directs.

Bien que rurale, la commune s'inscrit pleinement dans le pôle de compétitivité⁴ mondial « Aerospace Valley » ainsi que dans le *cluster* « Mecanic Vallée »⁵, ce qui contribue à la vigueur de l'économie présentielle et au niveau des recettes fiscales des collectivités⁶.

Présentée encore récemment par la presse économique comme un « eldorado industriel rural », la « Mecanic Vallée » doit affronter les conséquences de la crise sanitaire. Toutefois, selon l'ancien ordonnateur, l'entreprise précitée serait à l'abri de la présente crise conjoncturelle, du fait de son positionnement technologique particulier dans la chaîne de valeurs des industries pour lesquelles elle opère.

Enfin, si Saint-Céré présente les caractéristiques des petites villes au cœur de territoires ruraux éloignés des métropoles⁷, la présence d'un lycée et d'un acteur industriel important, associé depuis un demi-siècle à la vie économique de la commune, constituent toutefois des facteurs de dynamisme.

1.2. Positionnement dans le paysage administratif territorial

1.2.1. La communauté de communes

Saint-Céré est membre de la communauté de communes Causses et Vallée de la Dordogne, dénommée « Cauvaldor », composée de 77 communes regroupant un peu plus de 47 000 habitants. Saint-Céré en est la commune la plus peuplée (3 629 habitants⁸), juste devant Gramat (3 468 habitants) et Souillac (3 243 habitants), siège de l'intercommunalité.

Le périmètre est ainsi découpé en pôles territoriaux présentés comme un levier de proximité entre élus et habitants. Ils correspondent en réalité globalement aux périmètres des anciens établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) préfigurant les fusions, celui de Saint-Céré, Sousceyrac-en-Quercy comptant 15 communes.

Les conclusions du récent rapport d'observations définitives de la chambre sur Cauvaldor⁹ évoquent un territoire rural dont le maillage est constitué de petits villages et petites villes, aucune ne faisant office de ville-centre ou ayant vocation à le devenir. Par ailleurs, il est souligné que la structuration du territoire, assise sur six bassins de vie, ne permet pas l'émergence d'un projet

³ Le précédent ordonnateur a été président du conseil de surveillance.

⁴ Selon la définition du ministère de l'économie, « un pôle de compétitivité rassemble sur un territoire donné des entreprises de toutes tailles, des acteurs de la recherche et des établissements de formation pour développer des synergies et des coopérations autour d'un secteur d'activité précis ». Ces pôles ont été créés par l'État en 2005.

⁵ Les *clusters*, ou « systèmes productifs locaux » ont été lancés par l'État (DATAR) au milieu des années 90 – la Mecanic Vallée représente environ 200 entreprises et 14 000 emplois. Ils agissent comme un complément, pleinement tourné vers la production, aux pôles de plus grande dimension.

⁶ La principale entreprise du secteur représente plus de 250 000 € par an de recettes fiscales directes pour le bloc communal – données DGFIP 2020.

⁷ Voir sur ce sujet le rapport de la Cour des comptes et de la chambre régionale des comptes Occitanie publié en octobre 2020 : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-villes-moyennes-en-occitanie>

⁸ Données issues de l'*open data* de la région Occitanie : https://data.laregion.fr/pages/observatoire_occitanie/#

⁹ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/communaute-de-communes-causses-et-vallee-de-la-dordogne-cauvaldor-lot>

communautaire cohérent et partagé. L'intégration communautaire peut encore progresser, notamment en matière de gestion des équipements en réseaux ainsi que sur la définition de l'intérêt communautaire et le développement des mutualisations. Parmi les cinq projets structurants de l'intercommunalité est citée la création d'un *fablab*¹⁰ à Saint-Céré.

1.2.2. Le pôle d'équilibre territorial et rural

Saint-Céré fait partie du pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) « Figeac-Quercy-Vallée de la Dordogne », constitué de Cauvaldor et de la communauté de communes du Grand Figeac, soit un ensemble de 169 communes regroupant 92 500 habitants.

Selon l'article L. 5741-3 II du code général des collectivités territoriales (CGCT), les PETR, institués par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM), peuvent constituer le cadre de contractualisation infrarégionale et infradépartementale des politiques de développement, d'aménagement et de solidarité entre les territoires.

À ce titre, outre le contrat régional 2018-2021 et le contrat de ruralité 2017-2020, le PETR est également signataire du contrat Leader (programme européen visant à soutenir des projets innovants en zones rurales) pour la période 2014-2020, soit autant de dispositifs qui permettent de drainer des fonds aux bénéfices des porteurs de projet publics ou privés.

La gestion de cet établissement public a fait l'objet d'un rapport¹¹ de la chambre régionale des comptes publié le 5 mars 2021. La mise en place récente (janvier 2020) d'un projet de territoire, qui doit encore trouver une application concrète, au bénéfice de deux intercommunalités très étendues mais aux intérêts différents, est en particulier soulignée.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Petite ville de 3 500 habitants, Saint-Céré a un rôle de ville-centre pour un vaste espace rural situé au nord du département du Lot.

À ce titre, elle s'inscrit dans un territoire rural typique du centre de la France, marqué par un vieillissement de sa population. La présence d'un important patrimoine historique et d'une industrie encore solide constituent toutefois deux facteurs de dynamisme.

¹⁰ « Il s'agit de créer un projet coopératif public-privé novateur proposant un lieu et une animation propices à la créativité et à l'échange. L'idée est de créer un *fablab* qui s'insère dans l'économie locale de l'industrie mécanique en proposant un parc de machines de qualité et des savoir-faire spécifiques, un programme de médiation, de formation et d'évènements autour de l'utilisation du numérique et des machines du site, pour tous les publics et tous les niveaux. »

¹¹ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/pole-dequilibre-territorial-et-rural-petr-figeac-quercy-vallee-de-la-dordogne-lot>

2. LA GESTION ADMINISTRATIVE DE LA COMMUNE

2.1. Une fragilité temporaire

2.1.1. Les structures de responsabilités et les délégations

Une nouvelle équipe municipale a été élue le 23 mai 2020, composée de nombreux conseillers novices. Conformément aux dispositions du CGCT, les délégations confiées à la nouvelle ordonnatrice¹² et les désignations des délégués siégeant au sein d'organismes extérieurs¹³ ont été adoptées lors de cette même séance. Quatre adjoints sont spécifiquement assignés au suivi :

- de l'aménagement de l'habitat ;
- du développement durable, de l'économie et du tourisme ;
- de la culture, du sport, de la jeunesse et de la solidarité ;
- des moyens humains et financiers¹⁴.

Il est à noter que la présence d'un conseiller municipal délégué à l'eau et à l'assainissement permettra d'assurer un suivi direct de ces deux budgets annexes.

Du fait de la situation sanitaire, le volume des formations suivies par les nouveaux élus a été jusqu'à présent réduit. Dans un contexte de renouvellement de l'équipe municipale, cette formation, qui est de droit pour les élus¹⁵, doit permettre un exercice des fonctions dans les meilleures conditions possibles. Or, aucun plan définissant les orientations en ce sens n'a à ce jour été élaboré, comme le prévoit l'article L. 2123-12 du CGCT. Cette situation devrait toutefois être corrigée en 2021.

Conformément aux dispositions de l'article L. 2121-22 du CGCT, plusieurs commissions spécifiques ont été créées par les délibérations n° 1 et n° 2 du 8 juin 2020. Leur composition inclut des représentants de la minorité municipale, dans le cadre légal précité. Or, ces organes, dont l'un des objets est la formulation de propositions à destination du conseil municipal, ne se sont pas encore réunis.

La commission des finances et des moyens ne s'est par exemple jamais prononcée sur un quelconque projet alors que la construction budgétaire, dans un contexte financier difficile et plus encore s'agissant d'un début de mandat, constitue un enjeu majeur.

Il revient à l'ordonnatrice, qui assure la présidence de ces commissions, d'assurer leurs convocations régulières de manière à impliquer les élus dans la programmation et la mise en œuvre des politiques publiques locales. La commission des moyens humains et financiers pourra en particulier être réunie à l'occasion de la préparation de l'examen du compte administratif 2020, puis du budget 2022.

En synthèse, si la chambre observe que l'organisation des commissions et délégations est conforme à la réglementation et permet aux organes décisionnels de la commune de fonctionner, des efforts de formation et une activité accrue des commissions constitueraient, en particulier en

¹² Article L. 2122-22, délibération n° 23 du 8 juin 2020.

¹³ Article L. 2121-33, délibérations n° 3 à n° 20 du 8 juin 2020.

¹⁴ L'adjointe concernée est une ancienne directrice générale des services de la commune.

¹⁵ Article L. 2123-12 et suivants du CGCT.

l'absence de directeur général des services (cf. point suivant), un levier important du renforcement de la gouvernance.

2.1.2. L'organisation des services et l'absence de directeur général des services

Les services communaux comptent une cinquantaine d'agents en équivalents temps plein (ETP), soit un taux d'administration supérieur à celui de communes comparables : 14,1 ETP/1 000 habitants, contre 10,9 pour les communes de 2 000 à 3 500 habitants et 13 pour les communes de 3 500 à 5 000 habitants¹⁶. Ce ratio élevé est à mettre en relation avec l'exercice de certaines compétences, notamment scolaire, qui mobilisent des effectifs importants.

En fonction depuis plus de dix ans, la directrice générale des services (DGS) a quitté son poste en 2020. Ce départ et la vacance du poste pendant plusieurs mois, à une période d'élaboration du budget (fin 2020 début 2021), se sont avérés préjudiciables, notamment en raison de la perte de connaissance des dossiers, de leur historique et, dans certains domaines, d'une certaine expertise technique.

N'ayant pu recruter d'attaché territorial¹⁷ sur ce poste, la commune a décidé, par délibération du 23 février 2021, de supprimer cet emploi du tableau des effectifs et de le remplacer par un emploi de rédacteur territorial (catégorie B) en charge des affaires générales, à compter du mois d'avril. Le directeur des services techniques, autre cadre important de la collectivité, a quant à lui pris ses fonctions début 2020.

Cette situation illustre les difficultés de recrutement d'un cadre d'emploi de catégorie A que peut rencontrer une petite commune d'un secteur rural. L'organisation envisagée, avec une directrice de l'administration de catégorie B et un directeur des services techniques, pourrait dès lors conduire l'ordonnatrice à prendre en charge elle-même le rôle de coordination traditionnellement dévolu au DGS (construction physico-financière des programmes d'investissement, etc.).

Aussi, un bon niveau d'activité des commissions thématiques constituera un enjeu de réussite des politiques publiques locales. En ce sens, la commission des finances et des moyens, qui se réunit actuellement en séance plénière du conseil, pourrait voir son format évoluer de façon à accroître la fréquence de ses séances, et donc son caractère opérationnel.

2.2. La sécurité de l'environnement numérique doit être mise en place

2.2.1. Le numérique : un sujet complexe pour les petites communes, qui doit être pris en compte

Du fait de sa petite taille, la commune ne possède pas de cellule dédiée à la gestion de ses systèmes d'information ou de son parc informatique. Dans ces conditions, la responsabilité de cette mission est *de facto* répartie entre le directeur des services techniques et le collaborateur de cabinet. La supervision au quotidien des aspects techniques relevant du domaine informatique par le collaborateur de cabinet n'apparaît pas satisfaisante dès lors qu'un collaborateur de cabinet, s'il

¹⁶ Données de la DGCL, 2018.

¹⁷ Cadre d'emploi de catégorie A.

est bien amené à exercer des missions particulières au bénéfice de l'autorité territoriale, ne peut ni être recruté sur un emploi permanent ni faire partie de la hiérarchie des services¹⁸.

La gestion du numérique constitue pour autant un enjeu majeur pour toute collectivité, et ce pour plusieurs raisons :

- des obligations légales¹⁹ ;
- la nécessité de maîtriser les risques dans les procédures administratives internes, y compris les risques de fraude ;
- une exposition croissante des entités publiques à la cybercriminalité²⁰.

La chambre a examiné les différents aspects de la maîtrise des risques associés à la gestion des systèmes d'information qui ont été appréciés au regard d'un niveau d'exigence minimal. Cette analyse a permis d'identifier d'importantes marges de progrès.

tableau 1 : état de la maîtrise des principaux risques afférents à la gestion des systèmes d'information

Thème	Exemple d'activité	Mise en œuvre
Sécurité physique	Protection physique des serveurs	Oui, salle dont l'accès est limité
	Sauvegarde des données	Non
Sécurité logique	Les accès au système sont encadrés	Non
	Les droits d'accès sont revus régulièrement et le cas échéant désactivés	Non
	Les comptes inactifs sont rapidement désactivés	Non
	Les opérations des comptes sensibles (administrateur, super-utilisateurs) sont contrôlées	Non
	La configuration des mots de passe est encadrée	En cours
Gestion des changements	Les mises à jours / évolutions sont autorisées, contrôlées et suivies	Oui, par un prestataire
	Aucun outil de gestion n'est utilisé sans contrôle de la hiérarchie	Non, utilisation de tableurs Excel : suivi des congés, etc.

Source : CRC, mars 2021

2.2.2. Un domaine qui peut être consolidé sur la base des propositions de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information

Afin de guider les services de la commune, la chambre propose la mise en œuvre des préconisations de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)²¹ en matière d'hygiène informatique, sur la base d'un guide²² dédié à ce thème.

Ce document rappelle que « la sécurité n'est plus une option. À ce titre, les enjeux de sécurité numérique doivent se rapprocher des préoccupations économiques, stratégiques ou encore d'image qui sont celles des décideurs. En contextualisant le besoin, en rappelant l'objectif

¹⁸ Cf. décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales, ainsi que la jurisprudence administrative sur ce sujet (Conseil d'État, 26 janvier 2011, *Assemblée de la Polynésie française*, n° 329237) ; etc.).

¹⁹ Les communes sont en particulier soumises aux dispositions de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives. Bien que spécifique aux systèmes enregistrant des données individuelles, et antérieurement au règlement européen général sur la protection des données (RGPD) de 2018, cette ordonnance a un effet sur la question globale de la sécurité informatique.

²⁰ Par exemple, le 23 novembre 2020, les services d'une commune de 9 000 habitants ont été bloqués par un logiciel malveillant, induisant par ailleurs la perte de nombreux fichiers.

²¹ En vertu du décret n° 2009-834 du 7 juillet 2009, l'ANSSI est l'autorité nationale en matière de sécurité des systèmes d'information.

²² https://www.ssi.gouv.fr/uploads/2017/01/guide_hygiene_informatique_anssi.pdf

poursuivi et en y répondant par la mesure concrète correspondante, ce guide d'hygiène informatique est une feuille de route qui épouse les intérêts de toute entité consciente de la valeur de ses données ».

tableau 2 : exemples de règles de sécurité à mettre en œuvre sur préconisation de l'ANSSI

Thème	Exemples d'activité
I – Sensibiliser et former	Sensibiliser les utilisateurs aux bonnes pratiques élémentaires de sécurité informatique
II - Connaître le système d'information	Organiser les procédures d'arrivée, de départ et de changement de fonction des utilisateurs
III - Authentifier et contrôler les accès	Identifier nommément chaque personne accédant au système et distinguer les rôles utilisateur/administrateur
	Attribuer les bons droits sur les ressources sensibles du système d'information
IV - Sécuriser les postes	Se protéger des menaces relatives à l'utilisation de supports amovibles
V - Sécuriser le réseau	Contrôler et protéger l'accès aux salles serveurs et aux locaux techniques
VI - Sécuriser l'administration	Limiter au strict besoin opérationnel les droits d'administration sur les postes de travail
VII - Gérer le nomadisme	Chiffrer les données sensibles, en particulier sur le matériel potentiellement perdable
VIII - Maintenir à jour le système d'information	Définir une politique de mise à jour des composants du système d'information
IX - Superviser, auditer, réagir	Désigner un référent en sécurité des systèmes d'information et le faire connaître auprès du personnel

Source : CRC, d'après l'ANSSI, *Guide d'hygiène informatique, renforcer la sécurité de son système d'information en 42 mesures*

La prise en compte de cet enjeu pourrait faire l'objet d'une mission de supervision confiée à un agent permanent de la commune, après une formation adaptée si besoin. Celle-ci s'intéresserait tout d'abord à l'encadrement des aspects relevant purement du domaine « métier », en particulier la gestion des finances et des ressources humaines, grâce à la mise en œuvre de mesures de contrôle interne simples (définition des droits des utilisateurs, contrôles ponctuels, etc.), avec pour objectif une amélioration de la sécurité des processus (paie, etc.).

La direction des systèmes d'information et de l'organisation de l'intercommunalité, vraisemblablement mieux dotée en compétences dans le domaine, pourrait être sollicitée pour participer à l'établissement d'un plan d'action.

Recommandation

1. Élaborer un plan d'action pour la mise en œuvre des mesures d'hygiène informatique préconisées par l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information. Non mise en œuvre.

En complément, il peut aussi être envisagé de se référer à un guide réalisé conjointement par l'ANSSI et l'association des maires de France, *Cybersécurité : toutes les communes et intercommunalités sont concernées*²³, publié en novembre 2020.

²³ <https://www.amf.asso.fr/documents-cybersecurite-toutes-les-communes-intercommunalites-sont-concernees/40406>

2.3. L'aménagement du territoire et l'urbanisme : la compatibilité du plan local d'urbanisme au schéma de cohérence territoriale doit être vérifiée

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est un document-cadre qui traduit réglementairement les objectifs de développement et d'aménagement du territoire reposant sur une démarche prospective d'anticipation et d'organisation de ses besoins et de ses ressources. Il articule les grandes orientations régionales fixées par le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), avec ses déclinaisons locales que sont les plans locaux d'urbanisme (PLU / PLU intercommunal – PLUi) des collectivités.

Le syndicat mixte du pays de la Vallée de Dordogne (SMPVD) a élaboré le SCoT en 2013. À la suite de la loi NOTRE²⁴, le périmètre de la communauté de communes « Cauvaldor » est venu se superposer à celui du SMPVD, qui a été dissout, l'EPCI devenant de plein droit maître d'ouvrage dudit schéma²⁵. Compétente pour le PLU en application de l'article L. 5214-16 du CGCT, cette communauté de communes a opté pour un PLUi valant programme local de l'habitat (PLUI-H), qui toutefois n'a pas encore été mise en œuvre. Dans ces conditions, le PLU de Saint-Céré, adopté en janvier 2008, demeure toujours en vigueur.

En vertu des dispositions du code de l'urbanisme²⁶, la mise en conformité du PLU avec le SCoT doit être vérifiée dans un délai de un à trois ans. L'ordonnance n° 2020-745 du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicables aux documents d'urbanisme a modifié l'article L. 131-7 du code de l'urbanisme, avec une entrée en vigueur à compter du 1^{er} avril 2021. À ce titre, le PLU pourrait donc être considéré comme illégal si son maintien en vigueur ou sa mise en compatibilité²⁷ n'étaient pas décidés.

Les conséquences de cette situation ne sont pas immédiatement quantifiables. Elles pourraient toutefois prendre corps si un tiers décidait de contester un projet d'urbanisme ou d'aménagement porté par la commune. Or, ce sujet n'est pas sans enjeu, en particulier en début de mandat lorsque de nouveaux objectifs sont fixés.

Dans l'attente de l'entrée en vigueur du PLUI-H²⁸, la chambre recommande à la commune de procéder à un contrôle de la compatibilité de son PLU avec le SCoT en vigueur, en liaison avec la communauté de communes Cauvaldor, compétente sur ces sujets.

Recommandation

2. En liaison avec l'intercommunalité, vérifier au premier semestre 2021 la compatibilité du plan local d'urbanisme avec le schéma de cohérence territoriale. *Non mise en œuvre.*

²⁴ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

²⁵ Le SCoT « Causses et vallée de la Dordogne » a été approuvé par délibération du 16 janvier 2018.

²⁶ Articles L. 131-6 et L. 131-7 en particulier.

²⁷ L'EPCI compétent ou la commune procède à une analyse de la compatibilité du PLU, du document en tenant lieu ou de la carte communale avec les documents mentionnés aux articles L. 131-4 et L. 131-5 et délibère sur son maintien en vigueur, ou sur sa mise en compatibilité, laquelle s'effectue conformément aux dispositions des articles L. 153-45 à L. 153-48.

²⁸ La date est encore incertaine.

2.4. Des régies qui, en dépit d'un risque limité, appellent un contrôle périodique

Alors que dans son précédent rapport d'observations définitives la chambre recommandait à l'ordonnateur de procéder à un contrôle régulier des régies, cette recommandation est restée sans effet.

Du fait de la mise en place de nouveaux modes de paiement et des transferts de compétences sur la période examinée, cinq des huit régies actives ont été clôturées. La chambre a procédé au contrôle de la « régie globale » dédiée à l'encaissement de diverses recettes, sans relever d'anomalie. Par ailleurs, conformément aux dispositions de l'article R. 1617-17 du CGCT, le comptable public procède périodiquement à un contrôle sur place.

En dépit de risques limités et de dossiers administratifs correctement tenus, la nouvelle ordonnatrice devra veiller au contrôle effectif des opérations de ses régisseurs et en conserver une trace durant son mandat. Cette démarche pourra être conduite en liaison avec le comptable public, notamment s'agissant de la méthodologie à mettre en œuvre.

2.5. Les subventions au secteur associatif : des clarifications à effectuer

2.5.1. Une clarification à apporter sur les aides en nature

Sur la base des délibérations du conseil municipal, la commune consacre à son tissu associatif environ 50 000 € annuels de subventions. Outre le comité des œuvres sociales (COS) des employés municipaux, les principaux bénéficiaires sont la maison des jeunes et de la culture, le club de rugby, l'association Scenograph, des associations caritatives (Secours catholique, Secours populaire, etc.).

Incomplètes, ces informations relatives aux concours financiers n'incluent pas les aides en nature (mise à disposition de locaux, etc.), ce qui contrevient aux dispositions combinées de l'article L. 2121-29 du CGCT²⁹ et de l'article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations³⁰.

L'absence de délibération exhaustive du conseil municipal en la matière doit être corrigée. Une réponse ministérielle (Assemblée nationale) du 31 mai 2005 rappelle le principe d'une délibération spécifique à l'attribution des subventions qui doit inclure, conformément à l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, l'intégralité des transferts, y compris la valorisation des aides en nature.

Par ailleurs, ces informations ne sont pas recensées dans l'annexe B1.7 dédiée du compte administratif. Dès lors, le conseil municipal n'est pas régulièrement informé des aides octroyées et il ne peut être considéré que les aides en nature, substantielles dans certains cas, ont été autorisées. Cette situation devra, à l'avenir, être corrigée.

²⁹ « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. Il donne son avis toutes les fois que cet avis est requis par les lois et règlements [...] ».

³⁰ « Constituent des subventions, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution [...] ».

2.5.2. Le cas particulier de la maison des jeunes et de la culture

La commune subventionne de façon importante la maison des jeunes et de la culture (MJC). Outre une subvention de fonctionnement pécuniaire variable, la collectivité s'est engagée par convention³¹, pour la période 2019-2022 comme pour les périodes précédentes, à financer le coût d'un poste de directeur et de deux postes d'animateur³², à mettre à disposition de la MJC des locaux et espaces verts, à prendre en charge les frais de fonctionnement et d'entretien de ces locaux, et à s'acquitter des redevances et impôts afférents³³.

La subvention de fonctionnement est versée directement à la MJC quand le financement des salaires des agents de l'association est effectué *via* une convention signée avec la fédération régionale, dûment autorisée par délibération du conseil municipal.

Par ailleurs, d'après des documents de « recensement des charges en nature » transmis par la commune, des prêts de matériel ont été faits à la MJC sans qu'aucun avenant à la convention précitée n'ait été présenté contrairement aux dispositions de son article 5.

À titre d'exemple, la délibération n° 5 du 12 avril 2019 relative aux subventions allouées aux associations au titre de l'exercice en cours ne mentionne que la contribution financière de 20 000 € attribuée à la MJC sans qu'aucune autre forme de concours ne soit évoquée. Comme pour les autres associations, les éléments d'information délivrés lors du vote du budget primitif s'avèrent dans ces conditions incomplètes. Le montant total des concours apportés à la MJC peut être évalué à environ 160 000 € annuels³⁴, soit huit fois plus que le montant figurant dans les documents budgétaires, ce montant étant par ailleurs supérieur à la totalité des aides apportées par la commune au tissu associatif.

Dans ce contexte, et conformément à l'article 10 de la loi n° 2000-321 précité, un contrôle de l'activité de l'association s'avère nécessaire tant au plan de la régularité que de la performance (appréciation de la qualité et du nombre de prestations proposées par la MJC, dans le contexte de la crise sanitaire et en dehors). Or, à l'exception d'un bilan 2015, les services de la commune n'ont pas été en mesure de fournir de tels documents.

En outre, le rapport sur le débat d'orientation budgétaire 2020 mentionne l'inclusion des remboursements de salaires des agents mis à disposition de la MJC dans les charges de personnel de la commune, ces sommes étant imputées de manière erronée au compte 6218 « autres personnels extérieurs ». En effet, d'après l'instruction comptable de référence, « ce compte enregistre les sommes dues en contrepartie de la mise à disposition de personnel, ce dernier n'étant pas directement rémunéré par la commune, l'établissement ou le service qui l'utilise ». Or, en l'espèce, le personnel n'est pas mis à disposition de la commune, mais auprès d'une personne morale tierce.

Cette écriture erronée, sans incidence sur le résultat, augmente indûment le chapitre 012 afférent aux charges de personnel. Elle devra être corrigée afin de l'imputer au compte 6574 puisqu'il s'agit bien d'une subvention de fonctionnement à une association. Par ailleurs, l'appel de fonds de la fédération régionale des MJC reprend le terme impropre de « redevance ». Si tel

³¹ Conformément à l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

³² Article 2.1 de la convention pour les prises en charge.

³³ *Ibid.* - articles 3.1 et 3.2.

³⁴ 20 000 € puis 18 000 € à compter de 2018 de subvention directe, 130 000 € prévus sur les conventions triennales, ainsi que les aides en nature qui n'ont pu être quantifiées mais qui incluent l'équivalent du loyer d'un local et toutes charges et impôts afférents, soit raisonnablement entre 5 000 € et 10 000 € par an.

était le cas, la somme versée l'aurait été en contrepartie d'un service rendu relevant de la rémunération d'une prestation (cadre de la commande publique), et non d'une subvention.

En réponse, l'ordonnatrice a indiqué que les conventions avec la MJC sont en cours de dénonciation. La chambre rappelle que dans l'intervalle, les corrections comptables nécessaires pourront être apportées.

Ainsi, il revient à l'ordonnatrice de veiller à ce que l'assemblée délibérante dispose d'une information complète, d'une part en se conformant aux dispositions légales en matière d'octroi de subventions (correctement comptabilisées), et d'autre part en exerçant son pouvoir de contrôle de manière à s'assurer de la performance de sa politique en matière d'animation, de sport et de culture.

Au-delà, les services de la commune pourront utilement se référer à la circulaire du premier ministre n° 5811-SG du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations³⁵.

2.6. La gestion des ressources humaines

2.6.1. Le pilotage de la masse salariale

2.6.1.1. Des moyens restreints affectés à la gestion du personnel et au pilotage des ressources humaines

Sur la période contrôlée, la gestion des ressources humaines (RH) et son pilotage étaient assurés de façon très centralisée par la DGS, assistée pour la gestion des actes administratifs et le suivi des absences par un agent, remplacé le cas échéant par la gestionnaire des dépenses du pôle comptabilité. Comme évoqué *supra*, la directrice des affaires générales assurera désormais ce pilotage, après plusieurs mois de vacance de l'emploi de DGS.

La mobilisation partielle d'un agent de catégorie B et d'un agent de catégorie C sur la fonction RH, pour l'administration d'une cinquantaine d'agents, ne représente pas une charge excessive pour la collectivité.

La commune bénéficie par ailleurs d'un appui du centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale en matière de gestion des carrières, d'information sur les possibilités d'évolution professionnelle (organisation de concours, formations, offres d'emplois) et de recensement annuel des besoins. C'est ce dernier qui effectue un suivi des mobilités et de l'évolution professionnelle des effectifs. Aucun document d'orientation ni de gestion prévisionnelle des emplois et compétences de la collectivité n'a pu être communiqué au cours du contrôle.

La chambre attire l'attention de l'ordonnatrice sur la nécessité de prendre en compte les réformes législatives récentes concernant les droits et obligations des fonctionnaires, dont :

- la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, qui prévoit de nombreuses évolutions, en matière d'autorisations d'absence par exemple ;

³⁵ <https://www.associations.gouv.fr/la-circulaire-du-premier-ministre-les-nouvelles-relations-entre-les-pouvoirs-publics-et-les-associations.html>

- l'ordonnance n° 2020-1447 du 25 novembre 2020 portant diverses mesures en matière de santé et de famille dans la fonction publique, qui prévoit des modifications en matière de congés pour raison de santé ou de congés de parentalité (congé de paternité, etc.) ;
- l'ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021 relative à la protection sociale complémentaire dans la fonction publique, qui prévoit la participation de l'employeur public à la prise en charge des garanties de protection sociale complémentaires (mutuelles), au plus tard en 2026.

2.6.1.2. Les effectifs et la masse salariale : une évolution maîtrisée

En 2020, la commune compte 49,5 agents exprimés en ETP, dont 45,5 sont des fonctionnaires.

Sur la période 2015-2020, la variation moyenne annuelle des charges de personnel est de + 1,9 %. Cette progression est essentiellement le résultat de la variation du glissement vieillesse-technicité (entre 1,5 et 2 %) observable dans les collectivités. Elle résulte aussi du recrutement de trois ETP en 2019 (agents contractuels) afin de renforcer la mission périscolaire à la suite de la réforme des rythmes scolaires et du remplacement des intervenants « TAP » (temps d'activité périscolaire).

2.6.2. Les processus de gestion

2.6.2.1. Une faiblesse sur le contrôle du processus de gestion de la paie

L'analyse du processus de gestion de la paie révèle quelques fragilités. Tout d'abord, la saisie s'effectue sur une solution Berger-Levrault, sans qu'il n'y ait de procédure écrite quant aux actions à réaliser pour suivre et traduire correctement dans les états financiers les principales étapes de gestion des ressources humaines (recrutement, avancement, gestion du temps, cessations d'activités, etc.).

De la même manière, les contrôles à opérer à chaque étape du processus de paie ne sont pas formalisés. En outre, aucune opération de supervision par l'ordonnatrice ou l'encadrement n'a pu être documentée.

Toutefois, la vérification des écritures passées aux comptes 6419 (remboursements sur rémunérations du personnel) et 6459 (remboursements sur charges de sécurité sociale et de prévoyance)³⁶ n'appelle aucune observation de la chambre.

2.6.2.2. Un système de suivi des congés perfectible

La commune ne dispose pas de logiciel ni d'applicatif de gestion des congés des agents. Leur suivi s'effectue au travers d'un fichier de type tableur conçu par l'agent responsable de la saisie des actes de gestion et des congés, qui l'alimente à partir des formulaires papier de demande

³⁶ Les atténuations de charges retracent les reversements d'indemnités journalières de sécurité sociale dans le cadre de leur subrogation. Selon l'instruction budgétaire et comptable M14, « les comptes 6419, 6459 et 6479 sont crédités des remboursements sur rémunérations et charges sociales effectués par les organismes sociaux. Le compte 6419 enregistre également les remboursements sur rémunérations en provenance du personnel ». Un échantillonnage sur 2015, 2017, 2018 et 2019 a démontré qu'il s'agit bien d'indemnités journalières dûment documentées.

d'absence signés par le responsable hiérarchique. Le décompte des jours de congés consommés est comptabilisé automatiquement, le solde étant contrôlé par la gestionnaire des ressources humaines à chaque nouvelle saisie.

Accessible en consultation pour les agents et chefs de service, seule deux personnes disposent de droits pour modifier le tableau : la gestionnaire des ressources humaines précitée et la gestionnaire des dépenses du pôle comptabilité (suppléante).

Aucune procédure écrite ne prévoit le suivi ou le contrôle des congés et aucun contrôle n'est réalisé sur la concordance entre les justificatifs et les saisies réalisées. En l'absence d'outil de gestion automatisée du temps de travail (pointeuse), le contrôle du volume d'heures effectuées et de la présence des agents repose exclusivement sur la responsabilité des supérieurs hiérarchiques, la solution informatique interne mise en place demeurant peu robuste.

2.6.3. La rémunération des agents

2.6.3.1. Le régime indemnitaire : un régime conforme au coût maîtrisé

Par délibération du 23 novembre 2017, la commune a mis en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep), à compter du 1^{er} décembre 2017, pour l'ensemble du personnel communal, à l'exception des corps techniques et de police municipale. En application du décret n° 2020-182 du 27 février 2020 actualisant les équivalences avec la fonction publique de l'État des différents cadres d'emplois de la fonction publique territoriale, ce régime a été étendu, s'agissant de la définition des régimes indemnitaires servis aux agents territoriaux, au cadre d'emploi des ingénieurs et techniciens territoriaux, à compter du 1^{er} août 2020. Ce régime a fait l'objet d'une actualisation précise et détaillée par délibération du 30 mars 2021.

Les groupes de fonctions sont dans l'ensemble cohérents avec les missions exercées par les agents et respectent les plafonds de primes annuelles associés. Aucune incompatibilité de primes avec l'IFSE n'a par ailleurs été relevée.

Jusqu'à présent, la collectivité n'a procédé à aucune estimation du coût de mise en œuvre de ce nouveau régime indemnitaire. Pour autant, il est constaté que la part des indemnités dans la rémunération du personnel titulaire est passée de 13,7 % en 2017 à 14,5 % en 2018, sous l'effet notamment de la réintégration d'une prime de fin d'année³⁷, puis à 16,2 % en 2019 et 2020, ce qui est dans la norme pour cette strate de collectivité.

Essentiellement concentrée sur une minorité d'agents³⁸, la revalorisation du régime indemnitaire a engendré un coût supplémentaire modéré de l'ordre de 17 k€³⁹ annuels.

³⁷ La progression correspond à un montant, modeste, de l'ordre de 9 k€, dont 7 500 € de prime de fin d'année réintégrée dans les dépenses de personnel. Ce point est développé plus loin.

³⁸ Six agents sont concernés par une évolution de la part indemnitaire entre 2017 et 2020 : + 15 600 € annuels et augmentation de 500 € de l'enveloppe du complément indemnitaire annuel (CIA).

³⁹ Formule : (part des indemnités dans la rémunération du personnel titulaire N+1 - part des indemnités dans la rémunération du personnel titulaire N) x rémunération du personnel titulaire N+1/100.

2.6.3.2. L'action sociale

Une gestion irrégulière de la « prime de fin d'année » jusqu'en 2017

La loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale, modifiant la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, a ouvert le droit aux agents territoriaux de bénéficier de prestations d'action sociale.

Aussi, les collectivités locales ont la possibilité de « confier à titre exclusif la gestion de tout ou partie des prestations dont bénéficient les agents à des organismes à but non lucratif ou à des associations nationales ou locales régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association »⁴⁰. Au cas d'espèce, la commune de Saint-Céré a confié la gestion des prestations sociales, culturelles et de loisirs à un comité des œuvres sociales (COS), association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901. Jusqu'en 2016, et en application d'une délibération du conseil municipal, une subvention exceptionnelle versée au COS a servi au financement d'une prime de fin d'année au profit des agents communaux.

Cette situation, qui a abouti à confier à cette association le versement d'un accessoire de rémunération, aucune convention ni précision au sein de la délibération ne venant au demeurant en définir les critères d'attribution et/ou les montants individuels alloués, méconnaissait l'article 9 de la loi de 1983. La mise en place du nouveau régime indemnitaire a été l'occasion au plan pratique d'inclure cette prime au sein du complément indemnitaire annuel (CIA). L'effort de transparence de la commune sur l'affectation du CIA, rattachée à l'entretien professionnel, de manière formalisée et sur la base de critères clairs⁴¹, est à souligner.

La participation à la protection sociale complémentaire des agents

L'ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021 relative à la protection sociale complémentaire dans la fonction publique prévoit la participation de l'employeur public à la prise en charge des garanties relevant de ce domaine, au plus tard en 2026.

Anticipant cette obligation légale, la commune participe déjà à hauteur de 9 € par mois et par agent à la protection sociale de son personnel. Pour autant, il conviendra, en liaison avec le centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale, de s'assurer que le niveau de contribution demeure conforme aux futures dispositions en la matière.

2.6.3.3. La nouvelle bonification indiciaire

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

⁴⁰ Article 9 de la loi de 1983.

⁴¹ À cet effet, le formulaire support du compte rendu professionnel dédie une rubrique spécifique à son calcul, basé sur une moyenne pondérée de l'agent, obtenue à travers 17 critères balayant la valeur professionnelle (35 %), l'investissement personnel (35 %), le sens du service public (15 %) et la capacité à travailler en équipe (15 %).

Au cours de la période sous revue, 11 agents communaux⁴² ont bénéficié d'une NBI en raison des fonctions exercées, conformément à l'annexe du décret n° 2006-779 relative à la fonction publique territoriale. Les points attribués sont conformes à la grille établie par le décret précité et les arrêtés ouvrant droit à l'attribution de la NBI, examinés par échantillonnage, sont suffisamment précis quant au motif d'attribution de la bonification. Ces agents, tous à temps complet, ont perçu la totalité de la NBI attribuée. Le contrôle des modalités d'attribution de la NBI n'a par conséquent révélé aucune anomalie.

2.6.4. Le régime de travail

2.6.4.1. La régularisation des jours de « pont »

Les dispositions combinées du décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature, du décret du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale, ainsi que de la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées ou handicapées, définissent une durée annuelle du temps de travail, hors heures supplémentaires, de 1 607 heures.

L'organisation du temps de travail de la commune de Saint-Céré, examinée à l'occasion du précédent contrôle de la chambre, ne répondait pas à cette obligation. Le protocole d'accord sur la mise en place des 35 heures, validé par une délibération du 30 juillet 2001, prévoyait en effet, outre les 25 jours de congés annuels et des jours fériés, six jours de « ponts » exceptionnels.

L'application de ce protocole conduisait ainsi à un temps de travail très inférieur à la durée légale, avec pour corollaire la rémunération fréquente d'heures supplémentaires qui, de la sorte, induisaient une charge indue pour les finances de la commune.

Par une note interne du 1^{er} mars 2016, le maire a supprimé l'octroi sans contrepartie de ces jours exceptionnels aux agents territoriaux de la commune de Saint-Céré, ces derniers étant désormais dans l'obligation, au regard des dates de fermeture imposée des services municipaux, de poser une journée de congés ou de consommer le solde des heures supplémentaires accumulées.

2.6.4.2. Des autorisations d'absence encadrées

La loi du 26 janvier 1984 prévoit le bénéfice d'autorisations spéciales d'absence à l'occasion d'évènements familiaux, sans en déterminer la durée. Les autorisations d'absence pour motif familial ont un caractère facultatif et ne constituent pas, en tout état de cause, un droit pour les fonctionnaires territoriaux.

En l'absence de décret d'application, les règles d'autorisation d'absence doivent être définies par l'assemblée délibérante.

Les autorisations d'absence accordées au personnel de la commune de Saint-Céré sont inscrites, conformément à la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, au sein du règlement intérieur de la commune, adopté

⁴² Décret du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale : les trois directeurs des services techniques successifs, les deux responsables de la police municipale successifs, la secrétaire générale, les régisseurs, la directrice de l'accueil de loisirs sans hébergement (ALSH).

par délibération du conseil municipal du 5 février 2016. Le volume de jours accordés est ponctuellement plus favorable que le régime appliqué aux fonctionnaires de l'État. La mise à jour à venir du protocole d'accord sur la mise en œuvre du temps de travail permettra au demeurant d'actualiser la liste des autorisations d'absence exceptionnelles.

2.6.4.3. Les heures supplémentaires : une gestion corrigée à l'occasion de la mise en place du Rifseep

La prise en compte des heures supplémentaires effectuées par les agents territoriaux s'appuie sur les dispositions du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 modifié relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État, applicable aux agents territoriaux. Les règles d'indemnisation des heures supplémentaires sont pour leur part fixées par les décrets n° 91-875 du 6 septembre 1991 modifié et n° 2002-60 du 14 janvier 2002 modifié, relatifs aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS).

Pour la commune de Saint-Céré, le poids financier des IHTS croit de manière constante sur la période. La municipalité explique cette dynamique par le fait que, jusqu'en 2018, les heures supplémentaires pouvaient être soit payées, soit récupérées, alors qu'elles donneraient lieu exclusivement à rémunération à compter du 1^{er} juillet de cette année. Ceci expliquerait en partie la hausse particulièrement importante constatée en 2018 et 2019, mais pas seulement, leur volume progressant de près de 410 heures entre ces deux exercices⁴³. En 2020, tous budgets confondus, près de 1 520 heures supplémentaires ont été comptabilisées (majoritairement au niveau des services techniques de la commune) pour un coût total de l'ordre de 34 k€, soit un volume horaire globalement équivalent à celui d'un ETP.

Par ailleurs, en vertu de l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, modifié par décret n° 2020-182 du 27 février 2020, la possibilité pour une collectivité de rémunérer les heures supplémentaires des agents territoriaux est subordonnée à l'autorisation de l'organe délibérant fixant par délibération la liste des emplois et des services pour lesquels les IHTS peuvent être versées.

Or, la chambre constate que la commune ne s'est soumise que partiellement à cette obligation dans la mesure où la délibération du 12 juin 2018 instituant ces indemnités en étend l'attribution à l'ensemble des fonctionnaires des catégories B et C de la collectivité, sans en préciser les fonctions, emplois ou services rattachés. La catégorie des agents ne sachant se substituer à l'identification des emplois et services concernés par le dispositif, la commune doit régulariser la situation en délibérant selon les termes prévus par le décret précité.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En l'absence de dispositif de contrôle interne, ce qui est classique s'agissant d'une petite commune, mais surtout de DGS, la maîtrise transversale des dossiers ou la gestion du risque apparaissent peu maîtrisées. Le recrutement prochain d'un directeur de l'administration devrait permettre à la commune de sécuriser quelques processus de gestion et domaines clés, dont celui des outils informatiques.

⁴³ 1 077,25 heures en 2017 contre 1 486,66 en 2018 et 1 519,42 en 2020.

Si certains processus de gestion nécessitent d'être améliorés en matière de suivi des heures supplémentaires par exemple, le recrutement prochain d'un directeur de l'administration devrait permettre à la commune de sécuriser quelques domaines clés, dont celui des outils informatiques, et de développer la maîtrise transversale des dossiers et la gestion du risque. Toutefois, aucune anomalie grave n'a toutefois été relevée et la gestion des ressources humaines est globalement satisfaisante.

3. QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE

En vertu de l'article 47-2 de la Constitution, « les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ». Cette disposition est applicable aux communes.

La généralisation aux collectivités au 1^{er} janvier 2024 d'un nouveau cadre comptable, la norme M57, les invite à s'engager au plus tôt dans des travaux de fiabilisation qui peuvent le cas échéant s'avérer assez lourds.

3.1. Périmètre et principes de l'analyse

Sur la période examinée, la commune de Saint-Céré compte, en plus de son budget principal, quatre budgets annexes : deux dédiés à des lotissements et deux autres relatifs à l'eau et à l'assainissement.

En 2020, le budget principal représentait 74 % des recettes réelles de fonctionnement (respectivement 11 % et 10 % pour les budgets annexes de l'assainissement et de l'eau).

3.1.1. L'évolution du périmètre financier selon l'exercice des compétences

Les communes disposent d'une clause générale de compétence conformément à l'article L. 2121-29 du CGCT. Elles peuvent ou doivent en transférer certaines, en particulier aux EPCI. Selon l'article L. 1321-1 du CGCT, « le transfert d'une compétence entraîne, de plein droit, la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés à la date du transfert, pour l'exercice des compétences concernées ».

Ces transferts de compétences ont une incidence sur le périmètre financier de la collectivité. Ils peuvent être globalement neutres financièrement mais conduire à une évolution apparente des dépenses et des recettes (le transfert des charges à l'EPCI se traduit par une diminution équivalente de la fiscalité reversée à la commune). Ils peuvent également avoir un effet au niveau du bilan puisque les actifs, et le cas échéant les passifs associés, sont aussi transférés.

3.1.1.1. L'attribution de compensation

La loi NOTRé a conduit à un redécoupage de la carte intercommunale ainsi qu'à de nouveaux transferts de compétences obligatoires vers les EPCI. En conséquence, l'arrêté préfectoral du 18 octobre 2016 portant création de la communauté de communes « Cauvaldor 2 »,

qui a succédé à l'EPCI « Cauvaldor 1 »⁴⁴, a attribué un ensemble de compétences⁴⁵ à cette nouvelle intercommunalité, avec effet au 1^{er} janvier 2017. Un « protocole financier général », élaboré par l'EPCI en décembre 2016, a organisé les relations financières avec les communes membres.

Au final, entre 2015 et 2020, la réduction de l'attribution de compensation liée aux transferts de compétences entre la commune de Saint-Céré et son EPCI de rattachement n'a représenté pour la commune que 142 124 €, soit 3,5 % des produits de gestion. Celle-ci a, par ailleurs, souhaité conserver les budgets annexes eau et assainissement, le périmètre financier et opérationnel de la commune étant, dès lors, resté très stable sur la période.

La réduction plus importante des transferts financiers opérés par Cauvaldor 2, régulièrement évoquée par la commune dans ses débats budgétaires, relève du choix du conseil communautaire d'avoir supprimé à compter de 2017 la dotation de solidarité communautaire, d'un montant important, proche de 200 000 €,⁴⁶, sans lien avec le périmètre des compétences.

3.1.1.2. Les transferts de patrimoine afférents

Conformément aux dispositions du CGCT, la mise à disposition du patrimoine « est constatée par un procès-verbal établi contradictoirement entre les représentants de la collectivité antérieurement compétente et de la collectivité bénéficiaire. Le procès-verbal précise la consistance, la situation juridique, l'état des biens et l'évaluation de la remise en état de ceux-ci ».

La chambre constate que les procès-verbaux afférents aux biens concernés par les transferts de compétences (gymnase, centre aquatique) ne fournissent aucune évaluation de leur valeur, ce qui confirme une carence dans le suivi des actifs immobilisés.

L'instruction budgétaire et comptable M14⁴⁷ précise qu'en cas de mise à disposition de biens dans le cadre d'un transfert de compétences, le remettant, en l'occurrence la commune, met à jour son inventaire et transfère, par une opération d'ordre non budgétaire, le bien du compte d'immobilisation initial au compte 24 « immobilisations affectées, concédées, affermées ou mises à disposition ». Ces transferts n'ont pas été reportés dans la comptabilité de la commune, ce qui contribue à obérer la lisibilité de ses comptes et l'état de son patrimoine. En réponse, l'ordonnatrice a indiqué qu'un travail de régularisation est en cours avec Cauvaldor.

3.1.2. Les flux réciproques avec les budgets annexes : des anomalies ponctuelles, désormais corrigées

Les flux entre le budget principal et ses budgets annexes se traduisent par l'enregistrement d'opérations au compte de résultat et/ou au bilan d'une manière symétrique, sur la même période comptable et sur la base des mêmes pièces justificatives, dans les comptabilités de chacune des entités. Les comptes représentatifs de flux réciproques sont donc égaux et de sens contraire dans la comptabilité du budget principal et dans celles de ses budgets annexes. Les anomalies relevées concernent des exercices antérieurs et ont depuis été régularisées.

⁴⁴ Créée par un arrêté préfectoral du 14 février 2014.

⁴⁵ Au titre des compétences obligatoires, l'aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire ; les actions de développement économiques ; l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage ; et la collecte et le traitement des déchets des ménages et déchets assimilés.

⁴⁶ DSC, d'un montant important, proche de 200 000 € par an.

⁴⁷ Tome 1, annexe n° 47.

3.1.3. Le seuil de population applicable

Le conseil municipal s'est penché sur la question de l'applicabilité du seuil de 3 500 habitants lors de sa séance du 8 juin 2020, ce point emportant certaines obligations légales et règlementaires, dans le traitement et la présentation de l'information financière en particulier. Ce seuil permet également de déterminer, à partir de la notion de population définie à l'article R. 2151-1 du CGCT, les modalités de calcul des indemnités des élus, de fonctionnement du conseil municipal, de constitution des commissions municipales et de vote du budget. Selon l'assemblée délibérante, les données à prendre en compte sont les suivantes :

- population municipale : 3 462 habitants⁴⁸ ;
- population comptée à part : 167 habitants ;
- population totale : 3 629 habitants⁴⁹.

Ces modalités de calcul n'appellent pas d'observation et le conseil municipal fait valoir, pour le vote du budget, qu'il y a lieu de « faire application de l'article R. 2151-2 CGCT et de prendre en compte la population totale ». En l'absence de précision légale ou règlementaire dans le CGCT, l'article 3 du décret n° 2008-1477 du 30 décembre 2008⁵⁰ rappelle que la population totale doit être retenue comme critère par défaut. Le comptable public classe d'ailleurs Saint-Céré dans la catégorie des communes de 3 500 à 5 000 habitants⁵¹.

Dès lors, pour les aspects budgétaires, l'ordonnatrice doit, conformément à la délibération du 8 juin 2020 et sauf disposition légale spécifique, appliquer les dispositions afférentes aux communes de plus de 3 500 habitants.

3.1.4. Détermination d'un seuil de signification des anomalies comptables

En vertu de l'article L. 2221-22 du CGCT, « sous le contrôle du conseil municipal et sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département, le maire est chargé, d'une manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal et, en particulier :

1° de conserver et d'administrer les propriétés de la commune et de faire, en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits ;

2° de gérer les revenus, de surveiller les établissements communaux et la comptabilité communale ».

Les normes d'audit financier (ISSAI 200⁵²) prévoient la détermination d'un seuil au-delà duquel des anomalies individuelles ou cumulées sont considérées comme affectant significativement la fiabilité de la présentation de l'activité et du patrimoine d'une entité⁵³.

⁴⁸ Donnée par ailleurs cohérente avec celle de l'Insee.

⁴⁹ La commune indique 3 705 habitants sur son site internet : <https://www.saint-cere.fr/decouvrir-saint-cere/carte-didentite-de-la-commune/>

⁵⁰ Décret n° 2008-1477 du 30 décembre 2008 authentifiant les chiffres des populations de métropole, des départements d'Outre-Mer, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

⁵¹ Par exemple dans l'analyse financière simplifiée réalisée en 2017.

⁵² Principes de l'audit financier dans le secteur public.

⁵³ La démarche de contrôle engagée par la chambre n'étant pas une certification des comptes, ce seuil n'est pas obligatoirement prescrit, mais présente un réel intérêt méthodologique.

En retenant un niveau basé sur 1 % de l'ensemble des charges comptabilisées, ce seuil serait de 44 000 € en 2019⁵⁴. Ainsi, toute erreur comptable supérieure, individuelle ou agrégée, sera considérée comme ayant pu affecter de manière significative le jugement d'un tiers, en particulier d'un conseiller municipal, dans la compréhension des éléments financiers présentés par l'ordonnatrice.

3.2. Qualité de l'information budgétaire proposée aux élus et aux citoyens

3.2.1. Le respect des dispositions applicables aux communes de plus de 3 500 habitants dans les documents budgétaires

La présentation des états financiers est conforme aux dispositions du CGCT⁵⁵, avec un vote par nature. L'attention de l'ordonnatrice est toutefois appelée sur le fait que les budgets et comptes administratifs ne comportent pas l'ensemble des annexes requises⁵⁶. Certaines, à l'instar de celles relatives à l'état des provisions ou à la variation du patrimoine, ne concordent pas avec les données des comptes de gestion (cf. annexe 2).

Il est rappelé que toute démarche allant dans le sens d'une fiabilisation progressive des comptes facilitera la transition vers la norme budgétaire et comptable M57, généralisée à compter du 1^{er} janvier 2024.

3.2.2. Le débat d'orientation budgétaire

Conformément à l'article L. 2312-1 du CGCT tel que modifié par la loi NOTRÉ, dans les communes de 3 500 habitants et plus, l'ordonnateur doit présenter au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires de la collectivité, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Par ailleurs, l'article D. 2312-3 du CGCT précise que le rapport détaille « la présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes. Le rapport présente, le cas échéant, les orientations en matière d'autorisation de programme ».

Au cas d'espèce, les rapports d'orientation budgétaire dressent un état des lieux sommaire de la situation financière de la commune et ne projettent pas, tant en fonctionnement qu'en investissement, les dépenses et recettes au-delà de l'exercice en cours.

Les marges de manœuvre financières limitées de la commune pourraient expliquer en partie les difficultés de celle-ci à bâtir un plan d'investissement. Cependant, il est de la responsabilité de l'ordonnatrice de dresser *a minima* les perspectives de dépenses incontournables auxquelles la collectivité devra faire face sur les exercices à venir. Au-delà du respect du cadre réglementaire, cette initiative aura pour effet positif direct de permettre à la commune de bâtir une trajectoire pluriannuelle de redressement de sa situation financière.

L'ordonnatrice a indiqué en réponse travailler à l'élaboration d'un plan pluriannuel d'investissement. La chambre souscrit à cette démarche, qui devrait logiquement aboutir pour le budget 2022.

⁵⁴ D'après la balance des comptes au 31 décembre 2019.

⁵⁵ Conformément à l'article L. 2312-3 pour les communes de plus de 3 500 habitants.

⁵⁶ Articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT.

Recommandation

3. Présenter les orientations budgétaires au conseil municipal conformément aux dispositions législatives et réglementaires applicables aux communes de plus de 3 500 habitants, en particulier en ce qui concerne les perspectives pluriannuelles. *Mise en œuvre en cours.*

3.2.3. L'information du citoyen

Afin de renforcer la transparence des informations budgétaires vis-à-vis du citoyen, le décret n° 2016-834 du 23 juin 2016 prévoit l'obligation de publication sur le site internet de la collectivité territoriale de ses documents d'information budgétaire et financière.

Le CGCT précise en son article L. 2313-1 que les délibérations auxquelles se rapportent ces documents doivent être mises en ligne dans un délai d'un mois à compter de leur adoption en conseil municipal. Il s'agit plus précisément d'une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles adjointe au budget primitif et au compte administratif, du rapport d'orientation budgétaire, ainsi que des notes explicatives de synthèse annexées au budget primitif et au compte administratif.

Or, les états budgétaires, tout comme les autres documents désignés ci-avant, ne sont pas accessibles sur le site internet de la commune. Il revient à l'ordonnatrice de veiller à ce que l'obligation de publication de ces documents soit satisfaite, en vue de garantir l'information des citoyens et de respecter les dispositions de l'article R. 2313-8 du CGCT⁵⁷.

3.2.4. La construction budgétaire et son exécution

La fiabilité des prévisions budgétaires suppose que l'ensemble des recettes et des dépenses inscrites au budget soit évalué de façon sincère, ceci de manière à éclairer l'assemblée délibérante.

De manière constante sur les exercices examinés, la municipalité a bâti la section de fonctionnement de son budget principal avec une certaine prudence, tant au niveau de ses dépenses (qu'elle réalise à hauteur de 91 % en moyenne), qu'en recettes (légèrement sous estimées : 105 % d'exécution en moyenne).

Pour la section d'investissement, les taux évoluent de façon irrégulière : en moyenne de 73 % en dépenses et de 77 % en recettes, ce qui est plutôt correct, ils dépassent à peine 50 % en 2017 ou 2019. Les restes à réaliser sont assez importants, en tenant compte de la réalité des dépenses d'investissement, qui sont pour plus de moitié composées de remboursements d'emprunt. Ces écarts entre prévision et réalisation traduisent des difficultés en matière de programmation puis de mise en œuvre des opérations d'investissement.

⁵⁷ Ce dernier article prévoit que « les documents mentionnés à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 2313-1 sont mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, dans des conditions garantissant : 1° leur accessibilité intégrale et sous un format non modifiable ; 2° la gratuité et la facilité de leur accès par le public, pour leur lecture comme pour leur téléchargement ; 3° leur conformité aux documents soumis à l'organe délibérant de cette collectivité ; 4° leur bonne conservation et leur intégrité. Cette mise en ligne intervient dans un délai d'un mois à compter de l'adoption, par le conseil municipal, des délibérations auxquelles ces documents se rapportent ».

3.3. La tenue des comptes

3.3.1. Les opérations de clôture sont satisfaisantes mais doivent être mieux cadrées

La préparation de l'arrêté des comptes ne repose sur aucun document interne. Elle est en fait initiée à partir d'une note transmise par le comptable public au début du dernier bimestre (le 2 décembre en 2020).

En l'absence de responsable en capacité de conduire une analyse transversale sur les sujets financiers, l'organisation actuelle des services ne permet pas de garantir que ces opérations sont menées de manière à assurer de façon optimale la fin de gestion, élément important de la qualité comptable.

Aucune anomalie majeure n'a toutefois été relevée par la chambre dans les opérations spécifiques relatives à l'arrêté des comptes, plus particulièrement en ce qui concerne le rattachement des charges et des produits ou les restes à réaliser.

En l'absence de tout cadrage, la commune s'expose cependant à des risques d'absence ou de mauvaise transcription en comptabilité d'événements de gestion. Dès lors, il est conseillé à la commune de se rapprocher du comptable public d'ici la fin de l'année 2021 de manière à préparer conjointement la clôture de l'exercice pour notamment vérifier les écritures à enjeu et organiser la fin de gestion en engagements. Au demeurant, cette démarche contribuerait à préparer la mise en place prochaine de la norme comptable M57.

3.3.2. Des engagements qui peuvent être mieux retranscrits

3.3.2.1. L'enregistrement de la dette présente une anomalie non significative

Une absence de concordance entre le capital restant dû en fin d'exercice, inscrit au compte de gestion, et celui renseigné au compte administratif de la même année, a été relevée.

Cet écart correspond à un contrat de location-vente souscrit en 2016 avec une dentiste de la commune, relatif à du matériel dentaire. Le principe en est le suivant : la commune loue le matériel à un tiers qui, à l'issue du contrat, en devient propriétaire. Le prix de cession est fixé dès la signature du contrat de prêt (25 k€ au cas d'espèce), remboursé mensuellement sur cinq années, avec un taux d'intérêt de 0,95 %. Les écritures comptables n'appellent pas d'observation en ce qu'elles sont conformes à l'annexe n° 42 du tome 1 de l'instruction budgétaire et comptable M14⁵⁸.

Le terme de ce contrat de location-vente était fixé au mois de mai 2021, l'écart atteignant alors 25 k€ (en deçà du seuil de signification retenu). Dans un souci de fiabilité des informations relatives à la dette, ce point pourra faire l'objet d'une régularisation dans les états financiers 2021⁵⁹ (compte 1676 sur l'annexe A.2.2).

⁵⁸ Les mensualités sont imputées au rythme de leur remboursement au compte 1676 « dettes envers locataires-acquéreurs », ce qui alimente le montant de la dette jusqu'au prix de cession convenu, atteint au terme du contrat. Le compte 1676 sera ensuite soldé en contrepartie du compte 775 dédié à l'enregistrement du produit des cessions d'immobilisation.

⁵⁹ Montant de l'encours et annexes relatives aux engagements donnés et reçus.

3.3.2.2. Les engagements hors bilan

Les engagements hors bilan⁶⁰ sont des éléments qui ne sont pas intégrés au bilan de la collectivité mais peuvent avoir une incidence sur sa situation financière future. Une série d'annexes spécifiques (annexes B) du compte administratif sert à leur recensement et à leur présentation au conseil municipal, et donc au citoyen. Leur correcte comptabilisation contribue à la transparence et à la fiabilité des comptes, qui présente ici des marges de progrès.

Comme évoqué précédemment, l'annexe B1.7 n'est pas renseignée correctement puisque les aides en nature apportées à des tiers n'y figurent pas et le montant des subventions est mal retranscrit. En outre, les garanties d'emprunt accordées à des organismes tiers sont absentes, malgré l'existence de délibérations du conseil municipal en ce sens⁶¹.

3.3.3. Une comptabilisation des actifs incomplète

3.3.3.1. L'inventaire et l'état de l'actif

L'instruction budgétaire et comptable M14⁶² pose l'obligation pour l'ordonnateur de recenser et d'identifier les biens communaux à travers un inventaire. Parallèlement, le comptable public est responsable de la tenue de l'état de l'actif (immobilisations enregistrées au niveau de l'actif du bilan) et du fichier des immobilisations, justificatif des soldes comptables. L'instruction M14 précise que « l'inventaire et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, correspondre ».

Lors de son précédent contrôle, en 2013, la chambre avait formulé une observation sur la nécessité pour la commune de réaliser l'inventaire physique de son patrimoine immobilier. En réponse, l'ordonnateur alors en fonctions avait indiqué que la production de cet inventaire était « en cours ». La commune a effectivement amorcé la démarche et produit, pour le budget principal et les budgets annexes, une liste des biens recensés.

Toutefois, des écarts sont constatés entre les états de l'actif du comptable public et ces inventaires. L'ordonnatrice se doit de tenir et de mettre à jour régulièrement lesdits documents en ce qu'ils constituent les supports nécessaires à la qualité du suivi et de la connaissance de son patrimoine. Cette connaissance permettrait d'une part de respecter les obligations comptables mais aussi, le cas échéant, de poursuivre la politique de cession mise en œuvre par la commune depuis plusieurs années.

L'ordonnatrice doit commencer dans les meilleurs délais ce travail au long cours, avec pour objectif un inventaire raisonnablement cohérent avec l'état de l'actif au 31 décembre 2023, en vue de l'entrée en vigueur de la norme budgétaire et comptable M57.

⁶⁰ Le plan comptable général définit les engagements hors bilan par l'article 448/80 : « Les comptes d'engagement enregistrent des droits et obligations susceptibles de modifier le montant ou la consistance du patrimoine de l'entité. Les effets des droits et obligations sur le montant ou la consistance du patrimoine sont subordonnés à la réalisation de conditions ou d'opérations ultérieures » (source : DGCL).

⁶¹ Délibération du 16 novembre 2018 décidant de la garantie de 50 % d'un emprunt de Lot Habitat.

⁶² Instruction M14 - tome 2 - titre 4 « La tenue des comptabilités » - chapitre 3 « L'inventaire ».

3.3.3.2. Des immobilisations financières à actualiser

L'actif de la commune de Saint-Céré présente des immobilisations financières (compte 27635 « autres immobilisations financières - groupement de collectivités ») à hauteur de 62 k€, un niveau stable depuis au moins 2009.

Les services de la commune ne disposent d'aucun historique ni élément d'information sur la nature de ces immobilisations ni sur l'identité précise de l'organisme auquel ces actifs financiers la lieraient potentiellement. La commune doit approfondir ses recherches et, le cas échéant, en l'absence d'éléments justifiant la persistance de ces immobilisations, procéder à l'apurement de ce compte.

3.3.3.3. Les intégrations de travaux

L'instruction budgétaire et comptable M14 réserve l'utilisation du compte 23 « immobilisations en cours » à l'inscription au bilan de la valeur des immobilisations non achevées ou dont la mise en service n'est pas encore effective à la fin de chaque exercice. De manière générale, ce compte transitoire n'a pas vocation à présenter des immobilisations anciennes.

Au cas d'espèce, ce compte présente un solde de 3,8 M€ en 2019, en légère croissance sur la période (3,3 M€ en 2015) et paradoxalement d'un niveau supérieur au montant des dépenses d'équipement réalisées depuis 2015 (3,2 M€). Il inclut des immobilisations datant de 2004 à 2011, ce qui confirme le constat d'une pratique insuffisante du transfert comptable des travaux d'équipement une fois achevés.

Le tableau suivant montre que les intégrations sont très limitées en 2016, oscillant entre 9 % et 10 % des immobilisations en cours, soit, à ce rythme, une durée d'environ 12 années pour les intégrer, en l'absence de nouveau flux entrant. Aucun grand projet ne devant être finalisé à court ou moyen terme, cette situation ne peut être justifiée.

tableau 3 : immobilisations en cours rapportées aux dépenses d'équipement de l'année

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Immobilisations corporelles en cours - solde (A)	3 326 384	3 528 941	3 584 837	3 557 297	3 765 842	4 047 293
Immobilisations corporelles en cours - flux (B)	988 289	319 677	180 769	209 266	208 545	298 510
Flux des immobilisations en cours/solde des immobilisations en cours (B/A)	30 %	9 %	5 %	6 %	6 %	7 %

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

En conséquence, la chambre rappelle à la commune qu'elle doit procéder à un apurement régulier de ses comptes 23, ce qui participe à la fiabilisation des états financiers.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les comptes de la commune présentent des anomalies classiques pour sa typologie s'agissant notamment d'inventaire à actualiser, de retards d'intégration de travaux, de préparation de l'arrêté des comptes peu cadré. Aucune de ces anomalies n'a d'incidence significative sur le résultat des exercices, fruit par ailleurs d'un pilotage budgétaire annuel globalement maîtrisé.

Des corrections devront toutefois être apportées, en particulier au regard du cadre de référence applicable aux communes de plus de 3 500 habitants, qui prévoit notamment une projection pluriannuelle de la trajectoire des finances communales.

4. LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE

La situation financière d'une collectivité repose principalement sur trois grands agrégats interdépendants : l'épargne ou autofinancement, la capacité d'investissement et l'endettement, inscrit plus largement dans l'appréciation de la situation bilancielle.

4.1. L'incidence limitée de la crise sanitaire sur les comptes 2020

La chambre a cherché à mesurer l'incidence de la crise sanitaire sur les comptes de la commune de Saint-Céré.

Des pertes de recettes ont été constatées sur les services à la population (- 30 % pour la restauration scolaire ou périscolaire), les redevances du domaine (droits de place, etc.), aucune incidence pour la commune n'étant enregistrée au titre des équipements sportifs, transférés antérieurement à l'intercommunalité. En revanche, selon l'ancien ordonnateur qui en a été le dirigeant, l'usine Sermati, principal employeur privé de la commune, ne souffrirait pas de la crise sanitaire.

Dans le même temps, des dépenses supplémentaires ont été engagées, notamment pour l'achat de masques et de gel, ou encore le versement d'une prime au personnel, la fermeture de certains services réduisant *a contrario* le niveau d'autres charges. L'impact actuel de la crise sur le bilan financier de la commune, en fonctionnement, demeure ainsi limité. À ce titre, et bien que le compte administratif 2020 ne soit pas encore arrêté, les principaux indicateurs financiers sont dans la continuité des exercices précédents.

Enfin, en matière d'investissement, l'année 2020, qui a vu l'installation d'une nouvelle équipe municipale, se caractérise par le report ou l'annulation de certains projets, aucun lien de causalité n'ayant pu être directement établi avec la pandémie.

La Cour des comptes a publié en décembre 2020 une étude⁶³ sur l'incidence financière de la crise sanitaire sur les collectivités, concluant à une incidence variable mais globalement limitée pour le bloc communal. Le présent constat lui fait écho.

4.2. L'autofinancement du budget principal

La capacité d'autofinancement (CAF)⁶⁴ est un indicateur déterminant pour l'appréciation de l'équilibre financier d'une collectivité. Elle mesure son aptitude à générer des ressources *via* son cycle d'exploitation, qui permettront de contribuer au financement des investissements.

⁶³ *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics* (fascicule 2), Une incidence financière de la crise sanitaire très inégale entre collectivités locales en 2020, décembre 2020 (source : <https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-12/20201215-rapport-finances-publiques-locales-2020-fascicule-2.pdf>).

⁶⁴ La CAF est aussi appelée « épargne », soit « épargne brute » ou « épargne nette ».

La CAF nette représente le reliquat d'autofinancement disponible après remboursement de l'annuités de dettes. Si elle est de façon pérenne trop faible, voire négative, la soutenabilité d'une politique d'investissement est compromise, ce qui est le cas de Saint-Céré.

4.2.1. Un autofinancement élevé, mais intégralement consommé par le remboursement de la dette

La commune présente une CAF brute positive et relativement stable sur la période. Son niveau peut être considéré comme satisfaisant puisqu'il représente en moyenne 19 % des produits de gestion, un ratio de 15 % étant considéré comme bon.

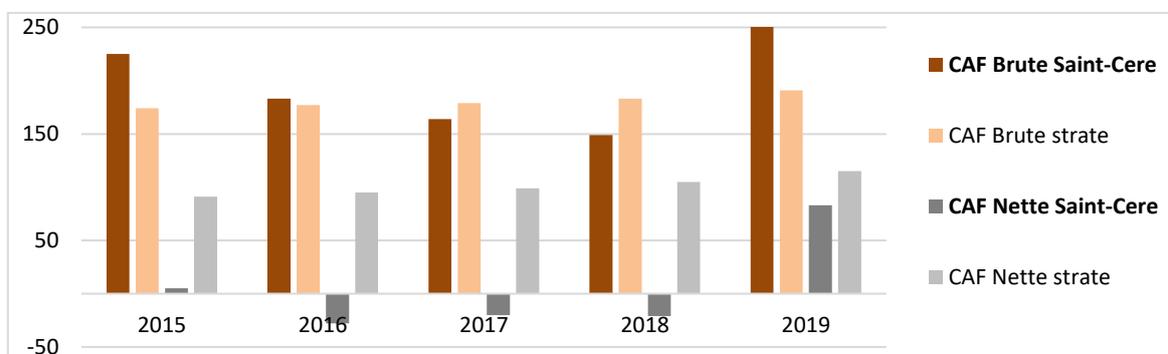
tableau 4 : autofinancement de la commune, 2015-2020

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Produits de gestion (A)	3 850 881	3 778 911	3 538 898	3 487 136	3 941 504	3 626 223
Charges de gestion (B)	2 949 603	3 047 892	2 900 965	2 903 364	2 989 618	3 010 205
Excédent brut de fonctionnement (A - B)	901 277	731 019	637 933	583 772	951 886	616 018
+/- Résultat financier	- 64 783	- 56 939	- 53 702	- 48 664	- 44 268	- 39 804
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	- 6 085	2 504	13 593	7 191	7 019	36 574
= CAF brute	830 410	676 583	597 824	542 299	914 637	612 788
<i>En % des produits de gestion</i>	<i>21,6 %</i>	<i>17,9 %</i>	<i>16,9 %</i>	<i>15,6 %</i>	<i>23,2 %</i>	<i>16,9 %</i>
- Annuité en capital de la dette	811 191	781 543	669 024	616 773	613 960	740 845
= CAF nette ou disponible	19 219	- 104 959	- 71 200	- 74 474	300 677	- 128 058

Source : CRC, logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

La CAF brute est globalement plus élevée que la moyenne des communes de la strate (3 500 - 5 000 habitants). Pour autant, cet autofinancement est insuffisant pour couvrir à lui seul les annuités d'emprunt (leur niveau atteint 105 % de l'autofinancement entre 2014 et 2020). En conséquence, la commune ne peut pas, d'une part, s'appuyer sur l'épargne pour financer ses investissements, et, d'autre part, a dû trouver 60 000 € de recettes complémentaires afin de rembourser sa dette.

graphique 1 : CAF brute et nette de la commune comparées à celles de la strate



Source : fiches DGFIP de la commune, 2014-2019 (2020 non-disponible pour la strate) en € par habitant

Cette situation a conduit la commune à procéder en 2019 à une opération sur laquelle la chambre revient *infra*⁶⁵, en reversant un excédent de 350 000 € de son budget annexe assainissement vers le budget principal. Sans cela, l'autofinancement n'aurait couvert les annuités

⁶⁵ Cf. § 5.1.1.3.

d'emprunt que sur un seul exercice (2015) sur la période examinée, le différentiel cumulé représentant une année de dépenses d'investissement pour la commune⁶⁶.

Si l'autofinancement confortable de la commune lui permet d'assurer sa solvabilité budgétaire, pour autant le niveau de dette élevé peut limiter ses capacités d'investissement, ce qui doit la conduire à retrouver des marges de manœuvre à moyen terme.

4.2.2. Les déterminants de l'autofinancement et les marges de manœuvre

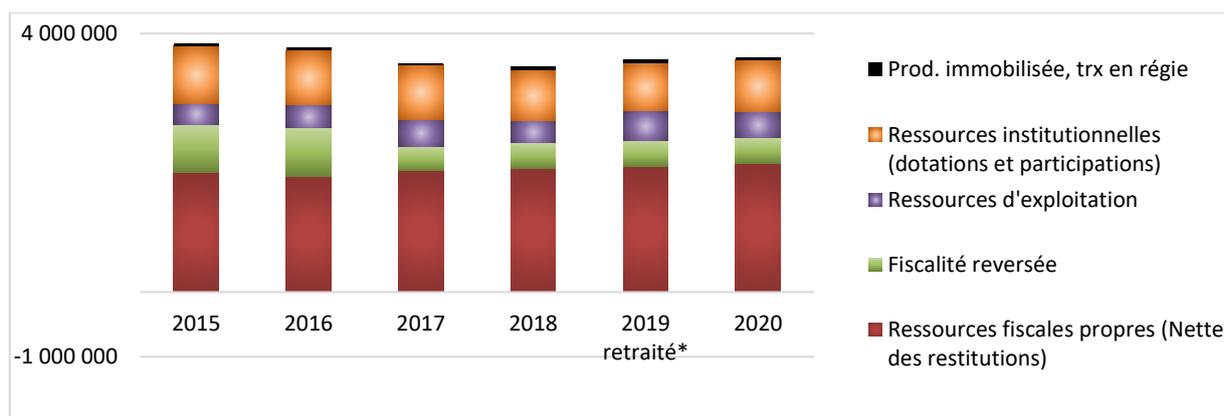
La CAF résulte de la différence entre les produits et les charges de gestion. Arithmétiquement, la commune aura le choix pour améliorer cet indicateur entre une hausse de ses produits ou une baisse de ses charges, en tenant compte du fait que ces deux catégories peuvent avoir une dynamique naturelle, sur laquelle le conseil municipal n'a qu'une prise limitée.

4.2.2.1. Des produits de gestion en recul

Les ressources de la commune fléchissent de 5 % sur la période, principalement sous l'effet d'une baisse de la dotation globale de fonctionnement dès 2015 (- 20 %, soit 3 % des produits de gestion) et de la fiscalité reversée par l'intercommunalité à compter de 2017 (- 52 %).

Dans le premier cas, cette baisse s'inscrit dans le cadre d'une régression générale des transferts de l'État aux collectivités à compter de 2014⁶⁷, subie par la commune. Dans le second cas, une partie de cette diminution est neutre puisqu'elle correspond à des transferts de compétences de la commune à son EPCI⁶⁸, avec une diminution équivalente des charges afférentes. Le reliquat s'explique par une suppression de la dotation de solidarité communautaire (DSC) décidée par le nouvel EPCI (cf. *supra*).

graphique 2 : évolution des produits de gestion, 2015-2020



Source : CRC, logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

* les données 2019 sont retraitées d'un reversement exceptionnel

Nota : les données chiffrées détaillées, comme pour tous les graphiques, sont en annexe.

La baisse de ces deux catégories de ressources, qui représentaient 42 % des produits de gestion en 2015, n'est pas compensée par les autres produits. La fiscalité directe sur les ménages, qui représente la moitié des produits de gestion (taxe d'habitation, taxes foncières) n'a progressé

⁶⁶ Les dépenses d'investissement sont de l'ordre de 400 000 € en 2018, 2019 et 2020.

⁶⁷ Article 14 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

⁶⁸ En particulier la voirie et la cotisation au SDIS.

que de 7,7 % sur la période (soit 128 000 €), en partie sous l'effet d'une hausse modérée des taux⁶⁹, mais aussi d'une évolution des bases d'imposition⁷⁰. Le produit des autres taxes, moins significatif, demeure de son côté stable. Les ressources d'exploitation, qui correspondent aux produits des services délivrés par la commune et aux redevances diverses, fluctuent mais présentent toutefois une certaine progression⁷¹.

4.2.2.2. Des marges limitées sur la fiscalité

La fiscalité locale est la principale ressource que la commune peut piloter dans le cadre de son autonomie financière. Elle représente la moitié des produits de gestion. Or, les marges de manœuvre apparaissent très limitées car la pression fiscale⁷² exercée sur les résidents est déjà supérieure, de l'ordre de 20 %, à la moyenne de la strate. En 2020, le potentiel fiscal⁷³ de la commune par habitant est de 925 €, alors que la fiscalité locale appliquée est de 1 111 €.

Cette situation traduit le rôle de centralité de la commune, que n'ont pas de petites villes situées en périphérie de villes moyennes ou de métropoles. Elle correspond également à celle de territoires ruraux vieillissants où la taille des ménages n'est pas toujours en adéquation avec celle du logement occupé.

Les taux de la taxe sur le foncier bâti sont plus élevés que la moyenne de la strate. La présence de bases d'imposition, le prix estimé du foncier, plus élevées conduit à des produits plus importants que la moyenne et en progression, avec vraisemblablement peu de marges de manœuvre.

En apparence et de façon paradoxale, les taux de la taxe d'habitation sont inférieurs à la moyenne. L'écart du produit en faveur de la commune par rapport à celui de la strate est à nouveau dû à la valeur des bases par habitant. Dans tous les cas, la réforme de cet impôt local limite toute perspective d'ajustement à l'avenir⁷⁴.

4.2.2.3. Les charges sont globalement maîtrisées

Les charges de gestion demeurent globalement stables sur la période. Selon le débat d'orientation budgétaire 2019, l'ordonnateur en fonctions a accordé une attention particulière à cette maîtrise.

⁶⁹ De 9,5 à 10,01 % pour la taxe d'habitation et de 20,55 à 21,02 % pour la taxe sur le foncier bâti.

⁷⁰ L'évolution des bases résulte d'un accroissement physique (constructions) et d'une réévaluation annuelle par le Parlement.

⁷¹ Dont la régularisation d'une réévaluation à la hausse des loyers encaissés au titre de l'occupation de la gendarmerie en 2019. La baisse constatée en 2018 est en grande partie due à la cession du camping municipal, qui a entraîné la perte des loyers normalement perçus.

⁷² Calculée en € par habitant.

⁷³ Selon l'agence nationale de cohésion des territoires, « le potentiel fiscal est un indicateur qui peut permettre de comparer la richesse fiscale potentielle des collectivités les unes par rapport aux autres. Un produit fiscal théorique est ainsi calculé, correspondant au montant d'impôts qu'encaisserait chaque collectivité si elle appliquait à ses bases nettes d'imposition les taux ou tarifs moyens ».

⁷⁴ Pour rappel, les résidences secondaires resteront soumises à la taxe d'habitation.

tableau 5 : évolution des charges de gestion

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Charges à caractère général	796 722	817 543	820 931	813 666	902 760	841 663	1,1 %
+ Charges de personnel ⁷⁵	1 838 675	1 921 401	1 874 048	1 900 830	1 931 790	2 017 932	1,9 %
+ Subventions de fonctionnement	132 591	134 261	121 574	96 301	67 701	77 552	- 10,2 %
+ Autres charges de gestion	181 615	174 687	84 412	92 567	87 366	73 800	- 16,5 %
= Charges de gestion	2 949 603	3 047 892	2 900 965	2 903 364	2 989 618	3 010 947	0,4 %

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

Les charges à caractère général, qui correspondent à des achats de biens et de services, sont bien maîtrisées puisque leur croissance moyenne est comparable à celle de l'inflation sur la période. La singularité observable en 2019 correspond à un montant de 109 510 € de remboursements de charges⁷⁶, qui n'a pas vocation à se renouveler.

Les charges de personnel, qui représentent les deux tiers des charges de gestion, sont moins contenues (+ 1,9 % en variation annuelle moyenne). Le détail de l'évolution de la masse salariale, évoqué *infra*, correspond dans les grandes lignes à la mise en place sur les trois derniers exercices d'un nouveau régime indemnitaire et d'un glissement vieillesse-technicité positif. Dans un contexte financier difficile pour la commune, l'ordonnatrice devra faire preuve de vigilance quant à l'évolution de ce poste, qui présente structurellement des rigidités et doit donc être construit dans une vision pluriannuelle.

Les subventions de fonctionnement ont été divisées par deux sur la période mais leur poids réduit n'a qu'une incidence limitée sur les charges. En outre, il peut être rappelé qu'une subvention versée à la MJC au titre de la prise en charge de salaires de personnel n'apparaît pas dans ce calcul (cf. *supra*), sa prise en compte ramenant la diminution constatée à un tiers. Les autres charges de gestion sont stables, la baisse apparente en 2017 correspondant en fait à un transfert à l'EPCI de la contribution au service départemental d'incendie et de secours (SDIS).

4.2.3. L'intercommunalité pourrait apporter des concours supplémentaires

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) de Cauvaldor 2, qui traduit à travers la politique fiscale du territoire le taux d'intégration des compétences au sein de l'EPCI, est comparable à celui de la strate⁷⁷, les mutualisations étant par ailleurs limitées.

Autre conséquence de la décision prise par l'EPCI de mettre un terme au versement d'une DSC représentant un montant de presque 200 000 € par an pour la commune de Saint-Céré, le CIF⁷⁸ s'est amélioré, ce qui a entraîné une hausse de la dotation d'intercommunalité versée à l'EPCI par l'État.

Dans le même temps, peu de nouvelles ressources ont été apportées, sous forme de fonds de concours par exemple, de manière à soutenir les investissements de ses membres. Les fonds de concours donnent en effet la possibilité à un EPCI d'aider financièrement ses communes à assumer une charge de centralité ou présentant un intérêt pour plusieurs communes. Ces financements,

⁷⁵ Nota : du fait de l'erreur d'imputation de la comptabilisation des frais de personnels de la MJC au chapitre 12 (compte 52), les charges de personnel sont augmentées de 130 000 € et les subventions de fonctionnement sont minorées d'autant.

⁷⁶ Régularisation d'écriture concernant les loyers de la gendarmerie.

⁷⁷ Cf. le rapport de la CRC sur L'EPCI, mentionné antérieurement, pour les références de ce paragraphe.

⁷⁸ 50 % de la DSC sont intégrés aux « dépenses de transfert » qui viennent réduire le CIF.

dérogatoires aux principes de spécialité et d'exclusivité qui régissent l'intercommunalité, sont encadrés par les articles L. 5215-26, L. 5214-16, L. 5216-5 et L. 5217-8 du CGCT, issus de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

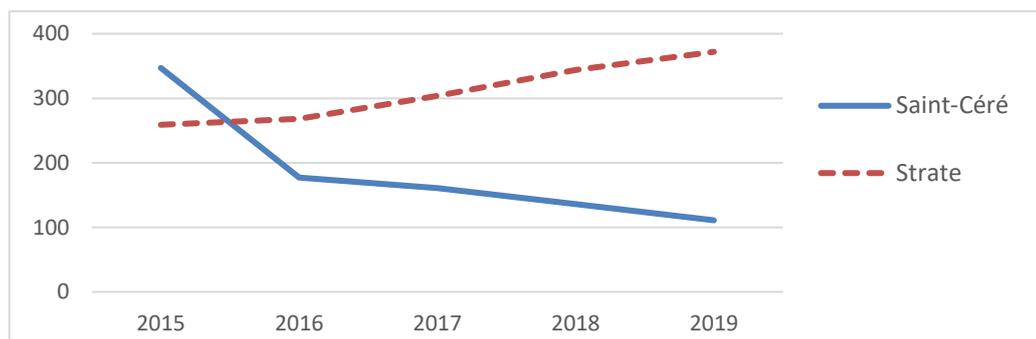
Dès lors, sous réserve que la situation financière de l'EPCI, considérée comme satisfaisante par la chambre dans son rapport d'observations définitives notifié le 22 décembre 2020, soit confirmée en 2021, la question d'un accroissement des fonds de concours par l'EPCI pourrait être évoquée en conseil communautaire par les représentants de la commune.

4.3. Des modalités de financement des investissements peu soutenables

4.3.1. Les investissements sur la période 2015-2020

Entre 2015-2019, les dépenses cumulées consacrées à l'équipement s'élèvent à 3,6 M€, dont 1,2 M€ en 2015. De fait, ce premier exercice est le seul où l'investissement de la commune est plus élevé⁷⁹ que celui de la strate, avant d'être durablement très inférieur et en baisse. Le niveau d'investissement des communes comparables sur la période est ainsi 65 % plus important que celui de Saint-Céré, ce qui traduit les limites rencontrées en terme de financement des investissements.

graphique 3 : dépenses d'équipement par habitant, comparaison avec la strate



Source : DGFIP, données 2020 non disponibles pour la strate à la date de rédaction, strate de 3 500 à 5 000 habitants

La commune a essentiellement effectué des travaux d'entretien (voirie, avant transfert de la compétence, ce qui explique une partie de la baisse constatée à compter de 2017, et aménagement de rues) et de mise aux normes (travaux d'accessibilité sur les établissements recevant du public), aux côtés de quelques opérations plus spécifiques : restauration de l'église des Récollets, déploiement d'un réseau de vidéo-protection ou encore aménagement de la médiathèque.

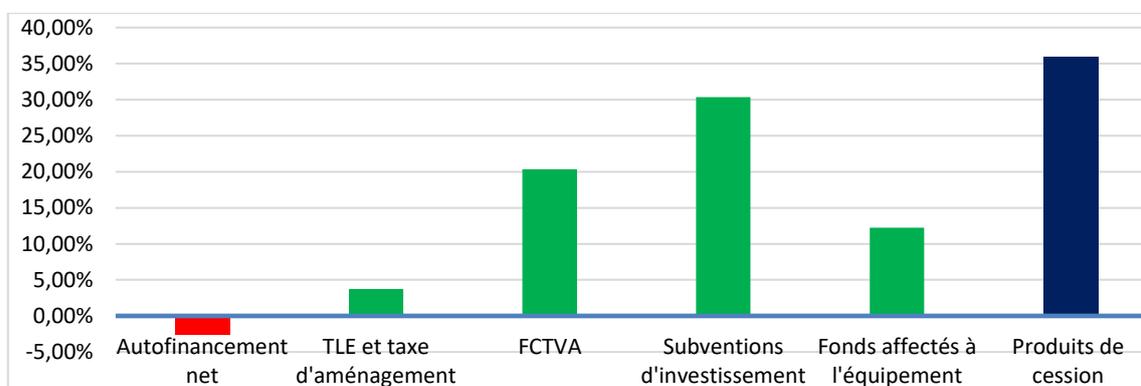
4.3.2. Un financement propre disponible soutenu par les cessions

Les cessions de patrimoine représentent 22 % des dépenses d'équipement sur la période 2015-2020, ce qui constitue un niveau élevé par rapport à ce que la chambre a pu observer dans d'autres communes. Ont en particulier été cédés l'ancienne médiathèque en 2015, le château de Carennac en 2016 et le camping municipal en 2018.

⁷⁹ Dépenses de voirie et d'aménagement principalement.

La progression des différences sur réalisation (+ 7,4 %) traduit essentiellement la moins-value de cession de la vente du camping en 2018 (- 478 k€)⁸⁰. Pour le reste, la commune a globalement vendu ses biens en générant des plus-values, à l'instar du château de Carennac en 2016 (+ 55 k€) ou encore d'immeubles divisés en lots en 2019 (+ 144 k€) et 2020 (+ 134 k€).

graphique 4 : part des composantes du financement propre de la commune, 2015-2020



Source : CRC, logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Malgré cela, le ratio moyen de financement propre des investissements de la commune reste faible (de l'ordre de 58,6 %, une fois neutralisée l'influence du prélèvement sur le budget annexe assainissement). Sans le produit des cessions, ce ratio serait même inférieur à 40 %, ce qui montre que la commune dépend de recettes extérieures et du recours à l'emprunt pour mener à bien ses projets d'investissement. Cette situation souligne la nécessité de rétablir l'autofinancement net de la collectivité.

4.4. La dette et son remboursement : un point de vigilance

4.4.1. L'emprunt : une ressource d'investissement essentielle

La commune de Saint-Céré soutient en grande partie son niveau d'investissement par le recours à l'endettement. Les nouveaux emprunts représentent près de la moitié du financement nécessaire à la réalisation des investissements, qui se situent pourtant à un niveau faible.

Il est relevé que la mobilisation de cette ressource est pilotée, certes sous contrainte, puisqu'elle correspond au besoin de financement nécessaire. L'excédent de dette souscrit sur la période par rapport au besoin de financement (303 360 €) correspond quasiment au reversement, opéré tardivement en 2019, du budget annexe assainissement vers le budget principal, qui aurait réduit d'autant le besoin sur cet exercice.

⁸⁰ En raison de difficultés de gestion, la commune a cédé le camping à un gérant privé afin qu'il revalorise cette activité en vue de renforcer l'attractivité touristique de la commune. À la vente, le terrain présentait des contraintes, notamment en termes de voies d'accès et droits de passage. Il était également devenu en partie inondable.

tableau 6 : le recours à l'emprunt et le besoin de financement des investissements

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 819 868	- 262 000	- 117 282	- 184 390	158 513	- 271 613	- 1 496 640
Nouveaux emprunts de l'année	500 000	450 000	150 000	250 000	300 000	150 000	1 800 000
Emprunts dépassant le besoin de financement (+) ou nécessitant une mobilisation du fonds de roulement (-)	- 319 868	188 000	32 718	65 610	458 513	- 120 871	303 360

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

Le recours à l'emprunt peut être cohérent dans la mesure où il permet de lisser dans le temps le coût d'un investissement et de le faire supporter par ses utilisateurs, et non seulement par les contribuables présents au moment de sa réalisation. Pour autant, dans ce contexte, l'encours ainsi constitué a immédiatement réduit les marges de manœuvre de la commune, et continue à le faire à court terme du fait d'un ratio annuité/autofinancement défavorable.

4.4.2. Un endettement très élevé en 2015, en réduction contrainte

4.4.2.1. Structure de la dette : un risque limité

La totalité des emprunts souscrits au niveau du budget principal est de type A1⁸¹, à taux fixes ou variables, ce qui traduit, selon la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales du 7 décembre 2009, des produits simples à risque faible. Pour la part des emprunts à taux variables, indexés sur l'euro, les taux appliqués en 2020 sont bas, essentiellement compris entre 0,5 et 1,5 %.

La commune se conforme aux engagements de la charte de 2009 précitée. Concernant la transparence de la politique d'emprunts et de gestion de dette, une présentation de la structure de la dette est jointe au rapport d'orientation budgétaire.

4.4.2.2. Un endettement important mais en résorption

Au vu de sa taille et de ses ressources, la commune présente un niveau d'endettement élevé, de l'ordre de 3,4 M€ au 31 décembre 2020. Il a toutefois nettement diminué sur la période, principalement du fait de possibilités réduites de souscription de nouveaux emprunts.

⁸¹ La charte de bonne conduite est destinée à favoriser une meilleure compréhension des produits proposés aux collectivités. La classification Gissler permet de les ranger selon une matrice à double entrée : le chiffre (de 1 à 5) traduit la complexité de l'indice servant au calcul des intérêts de l'emprunt et la lettre (de A à E) exprime le degré de complexité de la formule de calcul des intérêts. Par extension, la circulaire du 25 juin 2010 définit une catégorie « hors charte » (F6) qui regroupe tous les produits déconseillés par la charte et que les établissements signataires se sont engagés à ne plus commercialiser.

tableau 7 : la dette du budget principal

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Encours de dettes du budget principal au 1 ^{er} janvier	5 830 351	5 519 294	5 190 476	4 676 757	4 315 707	4 007 147	- 7,2 %
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	811 191	781 543	669 024	616 773	613 960	740 845	- 1,8 %
+ Nouveaux emprunts	500 000	450 000	150 000	250 000	300 000	150 000	- 21,4 %
= Encours de dettes au 31 décembre	5 519 294	5 190 476	4 676 757	4 315 707	4 007 147	3 421 382	- 9,1 %

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

Le niveau des annuités par rapport à l'autofinancement est trop élevé. À titre de comparaison, l'annuité de la dette de Saint-Céré, en euros par habitant, est deux fois plus importante que pour la moyenne des autres communes de sa strate⁸². Elle pèse de manière très significative sur le budget communal (20 % des produits de gestion en 2020).

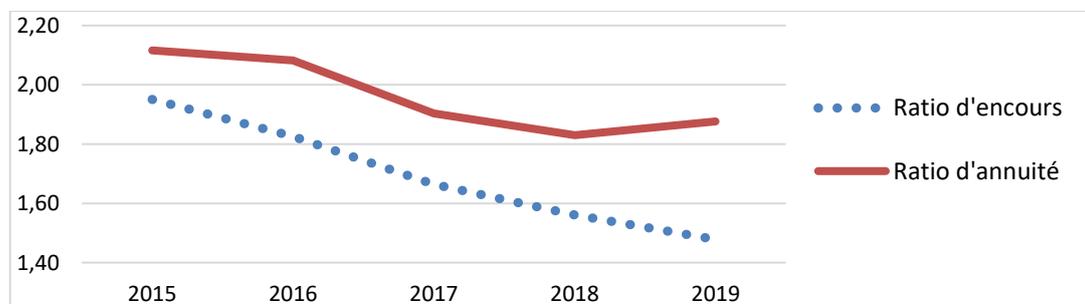
L'annuité de la dette diminue rapidement pour la commune, de même que son encours (- 9,1 % en variation annuelle moyenne). En 2020, la capacité de désendettement de la collectivité est devenue inférieure à six années, un niveau soutenable et qui semble maîtrisé au regard de la situation antérieure (8,1 ans entre 2010 et 2014).

Ce bilan apparemment favorable doit toutefois être nuancé car, du fait de l'observation antérieure sur le niveau des annuités, il renvoie à une épargne brute très élevée résultant d'une pression fiscale importante et d'un effort de contention des charges, des éléments dans les deux cas pesant significativement sur le contribuable-usager.

La commune ne parvenant pas à couvrir ses échéances annuelles par sa CAF, des mesures correctrices de court terme doivent donc être envisagées de manière à pouvoir accroître le niveau des investissements.

Ce n'est donc pas tant le niveau actuel d'endettement de la commune qui constitue une difficulté, l'encours étant en résorption, que les modalités d'emprunt⁸³ qui ont conduit à des annuités trop élevées : alors qu'en 2019, le stock de dette n'est que de 50 % supérieur à la moyenne de la strate, les annuités sont quant à elles deux fois supérieures.

graphique 5 : ratios d'encours de dettes et d'annuité par habitant de Saint-Céré par rapport à la moyenne de la strate, 2015-2019



Source : CRC, d'après données DGFIP

⁸² Communes dont la population est comprise entre 3 500 et 5 000 habitants.

⁸³ La durée en particulier : une durée trop courte augmente l'intensité des remboursements.

4.4.3. Une stabilisation nécessaire des annuités

4.4.3.1. Une stabilisation nécessaire à un niveau compatible avec la CAF brute

Sur la période 2015-2020, la CAF brute moyenne, corrigée du versement du budget annexe assainissement en 2019, s'établit à un peu plus de 600 000 €⁸⁴. Dès lors, en tenant compte de marges de manœuvre réduites en section de fonctionnement et d'évènements plus ou moins prévisibles (contentieux, déficits des lotissements), l'annuité de dette doit être obligatoirement inférieure, ceci afin de dégager une ressource de financement pérenne pour la commune.

Ramener rapidement les annuités d'emprunt à un niveau inférieur à la CAF brute permettrait non seulement de créer des marges de manœuvre en fonctionnement (par exemple pour faire face à une hausse de certaines charges dans le cas où la crise sanitaire se prolongerait), mais aussi de créer l'opportunité de souscrire ultérieurement un nouvel emprunt si un projet particulier venait à devoir être réalisé⁸⁵.

Au vu de l'épargne brute constituée, le maintien des annuités en deçà de 500 000 € permettrait de faire face aux aléas de gestion, aux contraintes inévitables⁸⁶, et de constituer une ressource de financement pour l'investissement. À défaut, les alternatives seraient :

- soit d'emprunter à nouveau sur les deux prochains exercices afin de réaliser les projets de la nouvelle mandature, au risque de placer à nouveau la commune dans une situation similaire à celle connue précédemment, à savoir une capacité d'investissement très faible et un équilibre budgétaire fragile ;
- soit d'investir très peu en 2021 et en 2022 en se limitant aux seuls travaux de maintenance nécessaires, dans l'attente de la réduction mécanique dès 2023 des annuités d'emprunt.

La chambre recommande à la commune de stabiliser ses annuités d'emprunt à moins de 500 000 € à court terme. Cette recommandation doit pouvoir être mise en œuvre par la commune puisque, sans nouvel emprunt souscrit sur les prochains exercices, l'annuité s'élèverait à 578 000 € en 2021 puis à 498 000 € en 2022. La commune doit impérativement accompagner cette démarche d'une analyse prospective et pluriannuelle de ses investissements.

Recommandation

4. Stabiliser les annuités d'emprunt à moins de 500 000 € à court terme. *Non mise en œuvre.*

4.4.3.2. Une structure de la dette qui se prête à un refinancement

La structure actuelle de la dette communale se prêterait à la renégociation d'une partie des emprunts souscrits. Les taux étant actuellement majoritairement bas, l'objectif serait d'allonger la durée de remboursement afin d'alléger les annuités et ainsi dégager sur du très court terme des capacités de financement supplémentaires pour la commune.

La commune a emprunté auprès de deux principaux organismes de crédit et le capital restant dû est majoritairement concentré sur des emprunts dont la durée résiduelle est inférieure à

⁸⁴ 637 424 € exactement.

⁸⁵ Un emprunt de 1 M€ souscrit pour 10 ans à un taux de 1 % représente une annuité de 105 000 €. La commune n'aurait pas de difficulté à souscrire cet emprunt du fait d'une capacité de désendettement correcte.

⁸⁶ Comme les déficits des budgets annexes relatifs aux lotissements, voir ci-après.

10 ans⁸⁷. Elle a par ailleurs récemment sollicité ses prêteurs au sujet d'un réaménagement de sa dette. Le premier propose un compactage des produits détenus par la collectivité, lissés sur 120 mois à un taux de 1 %, avec des frais de dossier s'élevant à 4 000 €. La commune gagnerait annuellement 32 000 € sur les annuités, avec un coût total du crédit réduit de 12 000 € *in fine*.

Le deuxième organisme bancaire a proposé un allongement de la durée des prêts de cinq ans pour un coût de 210 € par contrat, sans proposer de simulation. Deux emprunts pourraient faire l'objet d'un allègement d'annuités, à hauteur respectivement de 23 000 € et 32 000 €, les durées résiduelles étant portées à 12 et 8 ans⁸⁸.

À compter du 31 décembre 2022, un emprunt dont les annuités s'élèvent à 59 000 € arrivera à échéance. Au total, la commune pourrait ainsi enregistrer, au titre du budget principal, une réduction de charges annuelles de 87 000 € dès 2021 et 146 000 € à compter de 2023, soit au total 671 000 € d'ici la fin du mandat en 2026 (une année pleine de dépenses d'investissement, toutes choses restant égales par ailleurs).

Des simulations ont également été réalisées pour les budgets annexes eau et assainissement, avec des gains potentiels modérés mais à considérer, au regard de leur situation (- 10 000 € d'annuités pour l'eau et - 15 000 € pour l'assainissement, les coûts finaux de l'emprunt étant réduit de 3 000 € pour le premier et de 17 000 € pour le second).

4.5. L'analyse consolidée de la situation bilancielle doit inciter à la prudence

Les budgets annexes de la commune sont inextricablement liés au budget principal :

- pour l'eau et l'assainissement, ils correspondent à des services publics essentiels dont la continuité doit être assurée ;
- pour les lotissements, la plus ou moins-value de l'opération a vocation à être réintégrée à la clôture.

Ainsi, l'analyse des indicateurs financiers consolidés permet de disposer d'une vision plus complète de la situation de la commune.

4.5.1. Un fonds de roulement conséquent pour le budget principal

Sur la période 2015-2020, la commune a peu mobilisé son fonds de roulement (FDR) au titre de ses investissements, le recours à l'endettement étant privilégié.

En conséquence, sur les six exercices concernés et en dépit de la moins-value de 478 k€ enregistrée en 2018 suite à la vente à perte du camping, évoquée précédemment, le FDR a progressé de plus de 300 k€ sous l'effet cumulé de résultats de fonctionnement excédentaires successifs⁸⁹.

⁸⁷ 2,1 M€ sur les 3,4 M€ de capital restant dû.

⁸⁸ Contrat n° 2007014-003, capital restant dû au 31 décembre 2020 : 480 k€ sur huit ans (dont 2021) : annuités de 60 k€ avant réaménagement contre 37 k€ après ; contrat n° 2007014-006 capital restant dû au 31 décembre 2020 : 226 k€ sur quatre ans (dont 2021) : annuités de 57 k€ avant réaménagement contre 25 k€ après.

⁸⁹ Évolution du FDR de + 25 % en variation annuelle moyenne.

En 2020, le FDR net global de la commune s'établit à 929 k€ et permet de couvrir 111 jours de charges courantes, niveau *a priori* excessif et qui pose la question de la pertinence du prélèvement effectué sur le budget annexe assainissement en 2019⁹⁰.

Une attention particulière doit être portée sur la situation déficitaire des budgets annexes relatifs aux lotissements, de l'ordre de 550 k€ en cumulé. En approche consolidée, ces déficits grèvent la situation du FDR de la commune, d'autant que leur réintégration au budget principal est imminente.

4.5.2. Des déficits sur les budgets de lotissements qui vont peser sur l'épargne

La situation des budgets annexes relatifs aux lotissement constitue un point de fragilité pour la commune, au regard notamment des déficits que le budget principal aura *in fine* à supporter. Si ces budgets auront permis de réaliser des logements et donc d'attirer de la population en proximité immédiate du cœur de ville, leur bilan financier est défavorable.

S'agissant du lotissement Bonneau, ouvert à la fin des années 1990, il présente en 2020 un déficit de 413 k€, dont 245 k€ de stocks de terrains restant à vendre.

Sur la période 2009-2020, deux cessions de parcelles ont été réalisées : la première en 2010 pour 8 730 €, la seconde en 2018 pour 5 000 €, cette dernière ayant généré 65 k€ de moins-value.

En 2013, au regard des difficultés identifiées, la municipalité a appliqué le principe de prudence et constitué à juste titre une provision de 161 k€ en vue de couvrir le risque avéré que constituait la gestion de ce lotissement. Cette bonne pratique, dont le recours est rendu possible mais non obligatoire par l'article R. 2321-2 du CGCT⁹¹, permettra à la commune de se prémunir d'une partie des conséquences financières qu'elle aura à assumer.

La commune a indiqué qu'à ce jour, l'ensemble des parcelles du lotissement Bonneau aurait été vendu, ce qui ne correspond pas aux éléments comptables arrêtés. S'il s'avère que l'ensemble des terrains a été vendu, et donc que certaines opérations n'ont pas été enregistrées, alors les données comptables de ce budget lotissement ne sont pas fiables, avec une incidence significative sur les comptes de la commune.

La chambre rappelle à l'ordonnatrice qu'en application de l'article 11 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, elle est tenue de reconstituer l'historique des opérations afférentes à ce lotissement et de communiquer au comptable public les éléments permettant la restauration de la situation bilancielle et, le cas échéant, la clôture du budget. La reprise de la provision pourra couvrir partiellement le déficit à intégrer.

Quant au lotissement Tuileries, budget créé sur la même période, il est également déficitaire de 135 k€. En 2020, son stock de terrains est constitué de quatre parcelles d'une valeur comptable de 140 k€. Deux d'entre-elles auraient récemment trouvé acquéreur pour un montant de 75 k€, sans que la chambre ne puisse déterminer, à ce stade, le montant du déficit final.

⁹⁰ Le FDR 2018 représentait 73,2 jours de charges courantes, niveau déjà élevé.

⁹¹ « Une provision doit être constituée par délibération de l'assemblée délibérante dans les cas suivants : 1° dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune [...]; 2° dès l'ouverture d'une procédure collective [...]; 3° lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public [...] hors de ces cas, la commune peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré. »

Pour autant, il peut être raisonnablement avancé que ce budget est susceptible de présenter lors de sa clôture un déficit résiduel que la commune devra intégrer au budget principal, et donc couvrir.

Dans un premier temps, il conviendra de déprécier (différence entre valeur économique attendue et valeur comptable) les terrains restant à céder. Dans un second temps, et dans une perspective de clôture à l'horizon 2024 par exemple, une provision étalée sur plusieurs exercices, comme le prévoit l'article R. 2321-2 du CGCT précité⁹², pourra être constituée. Cette démarche permettra à la commune de constituer une réserve budgétaire, d'une part pour lisser cette charge future, et d'autre part pour s'assurer de ne pas conserver à nouveau indûment un budget associé à une opération achevée qui pèsera sur ses capacités d'investissement.

Recommandation

5. Réviser dès 2021 les écritures comptables afférentes aux budgets de lotissements.
Non mise en œuvre.

4.5.3. Le besoin en fonds de roulement est contraint par les budgets annexes...

Le besoin en fonds de roulement (BFR) traduit le niveau de besoin de la collectivité pour financer son activité courante, généré par le décalage des flux de trésorerie qui existe entre le délai de paiement de ses dettes et le délai d'encaissement de ses créances.

Le BFR de la commune de Saint-Céré a cru de manière très dynamique sur la période sous revue : négatif en 2015 (- 168 k€), il est en 2020 supérieur à 700 k€.

Pour ce qui est du BFR de gestion du budget principal, bien qu'en augmentation régulière sur la période, il reste contenu à 23 k€ en 2020, ce qui correspond à 2,8 jours de charges courantes, soit un niveau tout à fait acceptable.

Le BFR global inclut quant à lui le compte de rattachement avec les budgets annexes, dont le poids représente entre 71,1 % du BFR global du budget principal en 2018 et 98,5 % en 2020. Son évolution est plus significative en ce qu'elle traduit la dégradation de la situation financière des budgets annexes eau et assainissement, développée *infra*, avec notamment un prélèvement sur le budget assainissement de 350 k€ qui marque un véritable décrochage du BFR global en 2019 (- 780 k€ en 2019 contre - 262 k€ en 2018).

Quant aux budgets annexes relatifs aux lotissements, structurellement déficitaires depuis de nombreuses années, ils pèsent de manière constante, à hauteur de 550 k€, sur le BFR global du budget principal. La clôture de ces budgets annexes permettra de mettre un terme à cette situation.

⁹² Pour l'ensemble des provisions prévues aux alinéas précédents, la commune peut décider de constituer la provision sur plusieurs exercices précédant la réalisation du risque.

4.5.4. ... ce qui aboutit à une trésorerie actuellement limitée

Le prélèvement de 2019 sur le budget assainissement a creusé le BFR du budget principal, mais il a aussi parallèlement alimenté le FDR d'autant, ce qui neutralise son effet sur le niveau de trésorerie du budget principal.

Pour autant, sous l'effet de la croissance du BFR alimenté par les trésoreries négatives des budgets annexes, la trésorerie du budget principal s'effrite (- 13,6 % en variation annuelle moyenne) et ne permet plus de couvrir que 28 jours de charges courantes sur les trois derniers exercices.

Le retraitement de la trésorerie par la neutralisation de l'impact des budgets annexes sur cette dernière souligne le rapprochement significatif du niveau de trésorerie du budget principal avec celui de son FDR, et en conséquence le poids des budgets annexes sur le BFR, ainsi que la dynamique plutôt positive de la situation bilancielle du budget principal (une fois le reversement neutralisé : 568 k€ de trésorerie en 2020).

tableau 8 : apport des budgets annexes au budget principal

au 31 décembre en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
FDR net global	305 308	493 308	526 026	591 636	1 050 149	928 536	24,9 %
- BFR global	- 168 467	- 40 631	148 985	368 519	812 100	700 974	
= Trésorerie nette	473 774	533 939	377 041	223 117	238 048	227 562	- 13,6 %
<i>En jours de charges courantes</i>	<i>57,4</i>	<i>62,8</i>	<i>46,6</i>	<i>27,6</i>	<i>28,6</i>	<i>27,2</i>	
Dont trésorerie mise à disposition du budget principal	172 094	12 589	- 123 084	- 261 957	- 779 191	- 690 327	
Trésorerie du budget principal hors budget annexe	301 680	521 350	500 125	485 074	1 017 239	917 889	33,1 %

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

Il est par ailleurs relevé que les tableaux de suivi de trésorerie transmis par la commune sont lacunaires, à l'exception d'un document daté de 2014 qui présente un suivi mensuel et par compte des mouvements de trésorerie. À des fins de programmation et de pilotage, la pratique du suivi de trésorerie de manière précise, formalisée et partagée, est particulièrement utile.

L'amélioration de la situation financière des deux budgets annexes de l'eau et de l'assainissement constitue pour la commune une condition du redressement global de la situation financière de la commune.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation du budget principal de la commune n'est pas satisfaisante du fait d'un recours très important à l'emprunt par le passé, qui a conduit à un endettement conséquent, mais surtout à des annuités d'emprunt dont le remboursement consomme l'épargne brute dégagée. Cette dernière se situe d'ailleurs à un niveau satisfaisant, résultante d'une maîtrise des charges, certes contrainte, mais aussi d'un accroissement des produits fiscaux.

Ainsi, grâce à un travail sur son encours de dettes, puis à une meilleure gestion de cette ressource à l'avenir, la commune devrait être en mesure de retrouver des marges de manœuvre de

manière à élever un niveau d'investissement qui a jusqu'alors été très faible tout en présentant des indicateurs financiers corrects.

5. LES BUDGETS ANNEXES DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT

Conformément à la possibilité ouverte aux communes par l'article 1 de la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes, Saint-Céré a fait le choix, par délibération du 12 avril 2019, de s'opposer au transfert des compétences eau potable et assainissement collectif prévu par la loi NOTRe. La commune a ainsi conservé ses deux budgets annexes dédiés aux services publics industriels et commerciaux de la gestion de l'eau et de l'assainissement, gérés en régie.

La dévolution de ces compétences à l'intercommunalité devrait intervenir au plus tard le 1^{er} janvier 2026.

5.1. Le budget annexe de l'assainissement

5.1.1. Une situation financière à rétablir au regard des investissements à venir

5.1.1.1. Une construction budgétaire à améliorer

Le budget assainissement est caractérisé, toutes sections confondues, par des écarts manifestes entre les crédits votés et ceux effectivement consommés sur la période contrôlée.

En section d'exploitation, la conjonction d'une sous-estimation des recettes et d'une surestimation des dépenses conduit ce budget à dégager systématiquement un excédent. Cet excédent est basculé en investissement, section pour laquelle plus de la moitié porte sur le remboursement de la dette : 1,4 M€ sur la période contre 1,2 M€ de dépenses d'équipement. Ces dernières apparaissent comme une variable d'ajustement en exécution : si les annuités d'emprunt correspondent intégralement à leur prévision, les dépenses d'investissement ne sont réalisées globalement qu'à hauteur de 58 % en moyenne.

Dès lors, le taux de réalisation des seules dépenses liées à la réalisation de travaux ou équipements est très faible, de l'ordre de 12 % seulement. À titre d'illustration, entre 2015 et 2020, sur les quatre opérations présentées au budget, les dépenses liées à l'opération intitulée « Travaux d'assainissement divers » ne sont réalisées qu'à hauteur de 17 % des crédits ouverts, alors même que la vocation de ce budget est l'entretien, le renouvellement et le développement du réseau d'assainissement.

5.1.1.2. Un budget fragilisé par la dette et un prélèvement du budget principal

De lourds investissements ont été réalisés sur la période précédente, avec notamment la création d'une nouvelle station d'épuration, mise en service en 2015 : il a été investi autant sur cet exercice que sur l'ensemble des suivants.

Sur la période 2015-2020, le budget annexe assainissement présente une situation financière fragilisée par un endettement excessif. En effet, la CAF de ce budget ne parvient pas, ou à peine et ponctuellement, à couvrir le remboursement des annuités en capital de la dette. Le ratio d'autofinancement⁹³ est particulièrement faible, contraint par le remboursement des annuités d'emprunt, situation à rapprocher de celle du budget principal.

L'endettement contracté par le passé pour réaliser la station d'épuration est manifestement excessif, l'emprunt supplémentaire de 800 k€ souscrit en 2015 étant quasiment absorbé sur la même année par le remboursement en capital de la dette. L'écart entre le FDR et le BFR est de la sorte très important, générant une trésorerie excessive entre 2015 et 2018 (jusqu'à près de 1 000 jours de charges courantes). Dans le même temps, le remboursement des emprunts a intégralement et inutilement consommé la CAF, négative sur la période.

Bien que n'ayant plus emprunté depuis 2015, le budget reste fortement endetté avec une capacité de désendettement de 10,7 ans en moyenne sur la période, la situation s'étant brutalement dégradée en 2019 avec le reversement d'un « excédent » du budget annexe au budget principal.

5.1.1.3. Un reversement important au budget principal

Dans le même temps, sur la période 2015 à 2018, le budget annexe assainissement a dégagé de manière systématique un excédent d'exploitation annuel de l'ordre de 50 000 €, seule ressource dynamique du FDR sur la période.

En 2018, ce dernier s'établissait à 539 k€, soit l'équivalent de 774 jours de charges courantes. Ce niveau, *a priori* excessif, est toutefois à relativiser au regard, d'une part, de la courbe plongeante que dessine le FDR depuis 2015 (- 41,5 % entre 2015 et 2018), trajectoire qui perdurera inévitablement sous l'effet du remboursement annuel de ses emprunts et, d'autre part, des impératifs d'investissement sur le court à moyen terme de ce budget (cf. développement *infra*).

Par délibération du 6 septembre 2019, la municipalité a décidé le reversement de 350 k€ du budget annexe au profit du budget principal. Ce reversement en a épuisé les réserves puisque le FDR a été réduit de 84 % en un seul exercice. De manière incidente, la trésorerie est négative depuis 2019, ce qui appelle aujourd'hui des mesures correctrices.

Par ailleurs, le reversement de l'excédent d'un budget annexe qualifié de service public industriel et commercial (SPIC) au bénéfice du budget principal de l'organisme de rattachement est une procédure encadrée au 3° des articles R. 2221-48 et 90 du CGCT. Le juge administratif a, en outre, défini les conditions cumulatives autorisant les reversements (Conseil d'État, 9 avril 1999, *Commune de Bandol*), rappelées par l'instruction M14⁹⁴ :

1. l'excédent dégagé au sein du budget SPIC doit être exceptionnel et ne saurait résulter de la fixation, à dessein, d'un prix trop élevé, destiné à faire financer par les usagers les dépenses du budget général de la collectivité de rattachement ;

2. le reversement de l'excédent n'est possible qu'après affectation des plus-values nettes de cessions en investissement et après couverture du besoin de financement dégagé par la section d'investissement ;

⁹³ Pour rappel, ce ratio permet de déterminer la capacité du budget à financer ses opérations d'équipement par ses ressources propres.

⁹⁴ M4, titre 3, § 1.2.4.2.

3. enfin, le reversement n'est possible que si les excédents ne sont pas nécessaires au financement des dépenses d'investissement ou d'exploitation qui devraient être réalisées à court terme.

Le caractère exceptionnel de l'excédent et le nécessaire financement de dépenses d'investissement sur le court terme méritent d'être analysés.

Reposant sur une accumulation d'excédents réalisés de manière systématique sur les exercices antérieurs, l'excédent prélevé en 2019 ne peut être considéré comme étant « exceptionnel ». L'ordonnateur précédent a en réponse expliqué que ce versement avait été opéré pour deux raisons : un volume de travaux à venir réduit et devant faire l'objet de cofinancements ou de subventions, ainsi qu'une incertitude sur le devenir de cet excédent dans le cadre des transferts de compétences avec l'intercommunalité.

Si la politique appliquée par la municipalité de maintien de tarifs bas⁹⁵, inférieurs à la moyenne des communes de taille similaire⁹⁶, militerait pour écarter une intention de financer le budget principal par la fixation de tarifs trop élevés, il reste que la construction budgétaire telle que bâtie sur les exercices 2016 à 2018 a permis à la municipalité de constituer un capital, reversé ensuite au budget principal.

En effet, la réalisation d'excédents cumulés paraît reposer en partie sur une construction budgétaire à la fiabilité limitée, à l'instar des taux d'exécution budgétaire en investissement, faibles d'une part et qui, en outre, s'effondrent graduellement sur ces exercices (47 % en 2016, 38 % en 2018). La responsable des budgets annexes eau et assainissement associée à la construction budgétaire a confirmé que la faiblesse des taux d'exécution en dépenses d'investissement résultait d'une surestimation volontaire des travaux à réaliser. Parallèlement, les recettes issues du produit de la redevance, en croissance régulière sur les exercices, sont sous-estimées, voire diminuent en prévision, sans justification apparente, entre deux exercices, à l'instar de 2017.

5.1.2. Des dépenses d'investissement à venir, qui ne sont traduites dans aucune prospective financière

L'accumulation des excédents dégagés se justifiaient par la nécessité de réaliser des travaux de mise en conformité technique suite à la directive européenne ERU⁹⁷, qui se rapporte notamment à la qualité des rejets en milieu naturel. Agglomération d'assainissement collectant les eaux usées de quatre communes (Saint-Céré, Saint-Laurent-les-Tours, Saint-Jean-Lespinasse et Saint-Médard-de-Presque), Saint-Céré est équipée d'une station de traitement des eaux usées qui ne présente pas d'anomalie en matière de traitement. En revanche, des travaux sont à réaliser sur le réseau de collecte afin de limiter les débordements et de réduire les entrées d'eaux pluviales sur le réseau.

Ces impératifs sont identifiés depuis plusieurs années par la commune. En connaissance de ces contraintes et en l'absence d'estimation précise des coûts, la pertinence du prélèvement de 350 k€ sur le FDR de ce budget, déjà évoqué, n'est pas avérée.

⁹⁵ L'augmentation des tarifs de l'assainissement est contenue : + 0,10 € en 2014 et + 0,10 € en 2019.

⁹⁶ Prix du m³ assainissement pour une consommation de 120 m³ : Saint-Céré (3 500 hab.) : 1,68 € ; Souillac (3 350 hab.) : 2,02 € ; Gourdon (4 321 hab.) : 2,04 € ; Gramat (3 468 hab.) : 2,71 €. Source : commune.

⁹⁷ La directive européenne du 21 mai 1991, dite directive ERU, impose aux États membres de s'assurer que les agglomérations soient équipées en système de collecte des eaux urbaines résiduaires et que ces eaux bénéficient d'un traitement approprié avant rejet en milieu naturel.

En novembre 2019, les services de l'État ont mis en demeure la commune d'engager des démarches correctrices. En réponse, cette dernière a lancé l'élaboration d'un schéma directeur d'assainissement⁹⁸ afin d'établir un inventaire diagnostiqué de l'existant, de définir les besoins, les coûts ainsi que les gains attendus (charges de fonctionnement, empreinte environnementale, etc.).

Ce document devrait être produit en 2023. À partir de cette base, encore à l'état embryonnaire⁹⁹, la commune pourra bâtir un programme pluriannuel d'action et d'investissement qui permettra de déterminer la trajectoire budgétaire du budget annexe à moyen terme et, le cas échéant, d'ajuster la tarification mise en place.

5.2. Le budget annexe de l'eau

5.2.1. Une situation financière difficile

5.2.1.1. Une construction budgétaire là aussi perfectible

La construction budgétaire, en section d'exploitation, se caractérise par la récurrence de deux phénomènes : des dépenses surestimées de 25 % par rapport aux dépenses exécutées et des recettes légèrement sous-estimées.

Au niveau de l'investissement, les dépenses ne sont exécutées qu'autour de 50 %, ce qui traduit à nouveau une construction qui pourrait gagner en sincérité. Les recettes connaissent d'importantes fluctuations, au gré des besoins d'investissement¹⁰⁰. En conséquence, il apparaît déjà à ce stade qu'un effort de projection pluriannuelle permettrait d'éliminer des biais de construction systématiques en exploitation et d'éviter un pilotage marqué par des à-coups en investissement.

5.2.1.2. Une capacité d'autofinancement en contraction et un endettement important

Le budget annexe de l'eau présente une situation financière dégradée. La CAF brute s'étirole sur la période en raison d'une progression des charges à caractère général et des charges de personnel plus rapide que celle du produit de la redevance et des prestations réalisées¹⁰¹. Insuffisante pour couvrir l'annuité en capital de la dette, la CAF de ce budget, une fois l'annuité déduite, affiche ainsi une valeur négative (- 59 k€ en 2020).

Afin de financer les travaux réalisés sur la période (921 k€), du fait d'un autofinancement net insuffisant, la commune a emprunté quasi systématiquement au titre de ce budget (1,1 M€ en six ans), générant un endettement important. Le pilotage de la dette est ici assuré puisque le recours à l'emprunt correspond exactement au besoin de financement de ce budget.

⁹⁸ Coût estimé à 110 k€, subventionnés à 50 % par l'agence de l'eau Adour-Garonne ainsi que potentiellement par le conseil départemental.

⁹⁹ Élaboration en cours du cahier des clauses techniques particulières de l'étude du « potentiel d'infiltration et de dé-raccordement des eaux pluviales ».

¹⁰⁰ En 2018, il n'y a eu aucune inscription en nouvelle recette d'investissement car, en 2017, la section d'investissement a généré un excédent reporté de 131 k€.

¹⁰¹ En raison notamment de plusieurs facteurs : ré-internalisation de certains travaux, suite à la rupture de contrat avec un prestataire externe, entraînant une augmentation des achats de matériaux et fournitures ; comptabilisation de certaines menues dépenses en fonctionnement en lieu et place de l'investissement comme pratiqué précédemment, épisodes de pollution sur le réseau ayant généré une augmentation des produits de traitement, etc.

En 2020, la capacité de désendettement du budget annexe est de 13,3 ans, ce qui est trop élevé. Le recours systématique à l'emprunt a parallèlement permis de maintenir le FDR à un niveau stable et élevé (équivalent à 300 jours de charges en 2020).

Toutefois, en fonction des périodes de l'année, ponctuée par les facturations (juin et décembre), les pics d'encaissement des créances clients (février et août) et les échéances trimestrielles des emprunts (mars, juin, septembre et décembre), le FDR est parfois complètement consommé par un BFR très important. Au 31 mars de l'année, moment où les décalages entre facturation et encaissement sont gommés, les niveaux de trésorerie des budgets annexes s'établissent à environ 50 k€ chacun.

De manière générale, pour le budget principal comme pour les budgets annexes, un suivi annuel de la trésorerie, formalisé, mensualisé et détaillé permettra à la commune d'améliorer le pilotage de sa trésorerie et de lisser les variations qui induisent des tensions particulièrement importantes à certaines périodes de l'année.

La situation financière de ce budget nécessitera donc rapidement une réflexion sur l'équilibre des ressources et/ou des dépenses, mais aussi sur une politique de pilotage de sa trésorerie efficace, afin de rétablir une situation financière plus saine.

5.2.2. Des investissements supplémentaires à financer sur le moyen terme

La commune dispose d'une connaissance relativement précise de son réseau, formalisée par un plan d'ensemble mentionnant la localisation des ouvrages principaux, des réseaux, leur composition et la date de pose. L'indice de connaissance et de gestion patrimoniale du réseau, renseigné dans le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de l'eau potable, est d'un très bon niveau (98/120).

Le réseau d'eau de la commune est de type vieillissant, la majorité de éléments structurants datant des années 1980. Ceci explique en partie le caractère perfectible du taux de rendement, de l'ordre de 62,3 % en 2019.

En janvier 2020, le département du Lot a réalisé un diagnostic de fonctionnement de l'usine de traitement d'eau potable¹⁰² et a, à cette occasion, identifié et chiffré un certain nombre d'actions et de mesures correctives, jalonnées sur une perspective de court à long terme. En incluant l'opération principale, la réhabilitation de l'unique réservoir d'eau potable de la commune¹⁰³, les coûts d'investissement supplémentaires pourraient approcher 1 M€ sur dix ans. Il convient évidemment de leur ajouter les dépenses moyennes d'entretien, de maintenance et déploiement du réseau, de l'ordre de 150 000 € par an sur la période sous revue.

Parallèlement, eu égard aux épisodes de sécheresse passés et à venir, la commune prospecte pour assurer une sécurité d'appoint en eau potable. En attente d'un devis auprès d'un syndicat voisin, celle-ci n'a pu fournir d'estimation de ces coûts supplémentaires.

Comme le budget annexe de l'assainissement, ce budget est donc exposé à d'importantes dépenses d'investissement à réaliser sur les prochaines années, pour lesquelles des sources de financement supplémentaires devront être dégagées selon des besoins clairement établis.

¹⁰² Dite « du Saut Grand ».

¹⁰³ Réservoir du Roc.

Recommandation

6. Élaborer une programmation pluriannuelle des dépenses d'investissement spécifiques aux budgets annexes eau et assainissement. *Non mise en œuvre.*

5.3. Des services publics essentiels dont la continuité doit être assurée

L'article L. 210-1 du code de l'environnement¹⁰⁴ dispose que « l'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général.

Dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis, l'usage de l'eau appartient à tous et chaque personne physique [...] a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous.

Les coûts liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources elles-mêmes, sont supportés par les utilisateurs [...]. ». Les bénéficiaires des services publics de la commune de Saint-Céré ont donc un droit à l'accès à ces services, autant qu'une obligation d'en assurer le financement, ces deux aspects étant étroitement liés.

5.3.1. Le budget annexe de l'eau : le financement de la sécurisation du réseau n'est actuellement pas garanti

Entre 2018 et 2019, le produit de la redevance a augmenté de 5,6 % (+ 14 k€) en raison de l'augmentation du nombre d'abonnés et, mécaniquement, des volumes facturés. Cette croissance des recettes reste toutefois insuffisante au regard de la situation financière du budget annexe et des investissements à réaliser. La commune sera sans doute amenée à se poser la question du recours au levier de l'augmentation tarifaire, au demeurant jusqu'alors peu mobilisé sur les exercices antérieurs (+ 0,03 € entre 2010 et 2019 et + 0,10 € en 2020¹⁰⁵). Si l'augmentation est plus marquée sur 2021 (+ 3 € d'abonnement et + 0,10 € sur le m³) comparativement aux communes à proximité et de même taille, les tarifs de l'eau de Saint-Céré se situeraient dans la tranche basse.

Selon des simulations réalisées par la commune, les perspectives de gain attendues (+ 30 k€ annuels) suite à la hausse des tarifs délibérée fin 2020 restent insuffisantes pour couvrir les besoins de ce budget. Le recours à l'emprunt étant déjà fortement mobilisé et les subventions d'investissement incertaines sur ces opérations, la collectivité devra certainement procéder à plusieurs augmentations successives sur les exercices à venir, quitte à réduire par la suite le prix du service lorsque la situation du budget sera rétablie.

¹⁰⁴ Sur le même sujet, voir aussi la résolution du 28 juillet 2010 de l'assemblée générale des Nations Unies : « le droit à l'eau potable et à l'assainissement est un droit fondamental, essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'homme » - <http://www.ielrc.org/content/e1008fr.pdf>

¹⁰⁵ Prix TTC du service au m³ pour 120 m³.

5.3.2. L'assainissement : des obligations règlementaires qui devront trouver des financements

Le prélèvement de 350 k€ effectué au bénéfice du budget principal compromet fortement les marges de manœuvre du budget annexe assainissement en termes d'investissement (capacité de désendettement négative en 2019).

Afin de financer les travaux de mise en conformité du réseau de collecte, la commune a envisagé d'augmenter ses tarifs d'assainissement qui, comparativement aux autres communes du département, sont relativement bas. Alors qu'elle constitue sa principale ressource d'exploitation, une augmentation de la redevance pourrait, dans ces conditions, constituer un levier à mobiliser. Les communes de Biars-sur-Cère et de Bretenoux, dont les tarifs seraient moins élevés selon les services de Saint-Céré, sont également de taille plus modeste (population de l'ordre de 2 000 habitants).

Par délibération du 15 décembre 2020, les tarifs 2021 ont été rehaussés de l'ordre 3 € sur l'abonnement et de 0,10 € sur le m³. Les simulations réalisées par la collectivité pour en estimer les gains éventuels conduiraient à une hausse des recettes de 25 900 €.

Recommandation

7. Adapter le niveau de la redevance de l'eau et de l'assainissement afin de garantir le financement des services et les opérations d'investissement. *Mise en œuvre en cours.*

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement apparaît fragile, en particulier du fait de coûts à venir – méconnus dans le détail – ayant pour objet l'entretien et le développement des infrastructures. Dès lors, une évaluation prévisionnelle, associée à une réflexion sur la tarification adaptée à cet enjeu, est nécessaire.

ANNEXES

annexe 1 : approche d’audit retenue et suivi des recommandations du précédent rapport	55
annexe 2 : états annexes aux budgets et comptes administratifs	57
annexe 3 : principales données financières, budget principal	58
annexe 4 : données financières, budget assainissement	63
annexe 5 : données financières, budget de l’eau	66

annexe 1 : approche d'audit retenue et suivi des recommandations du précédent rapport

En vertu de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières, « l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant ». L'article L. 220-5 du code des juridictions financières précise que les magistrats des chambres régionales des comptes « sont tenus de se conformer, dans l'exercice de leurs attributions, aux normes professionnelles fixées par le Premier président de la Cour des comptes ». Celles-ci dérivent des normes ISSAI, qui font autorité dans le domaine de l'audit du secteur public.

La mise en œuvre des normes applicables aux audits de conformité et de performance (ISSAI 300 en particulier) se concrétise en particulier par l'élaboration de « questions d'audit », qui conduisent la chambre à se prononcer sur les principaux enjeux et risques auxquels est confrontée la collectivité, en se basant sur les propositions de la norme ISSAI 1701.

La norme professionnelle III.94 prévoit par ailleurs qu'« à l'occasion d'un nouveau contrôle, la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes assurent, dans le cadre de l'instruction, un suivi systématique des observations et recommandations formulées lors du contrôle précédent ». Le précédent rapport d'observations définitives de la chambre a été notifié le 2 février 2015, l'examen de la gestion ayant porté sur la période 2008 à 2013.

tableau 9 : suivi des recommandations antérieures

N°	Libellé	Constat - Analyse	État
1	Apurer de manière régulière le compte 23 « immobilisations en cours » vers le compte 21 « immobilisations corporelles ».	Au regard du volume des immobilisations en cours et de sa stabilité (3,6 M€ en moyenne pour 3,2 M€ d'investissements en 5 ans) ces dernières ne font pas l'objet de transfert en immobilisations définitives une fois les travaux achevés.	<i>Non mise en œuvre</i>
2	Rétablir le niveau de l'épargne brute en maîtrisant les charges de gestion et en contenant l'endettement de la commune.	La CAF brute est à un niveau satisfaisant, mais consommée par le remboursement de la dette, mal maîtrisée. Nota : l'épargne brute et l'endettement n'ont pas de lien.	<i>Partiellement mise en œuvre</i>
3	Respecter la réglementation en matière de contrôle, par l'ordonnateur, des régies municipales.	En 2019, la comptable a réalisé deux contrôles de régies. Aucun contrôle n'a pu être présenté au niveau de l'ordonnateur sur la période.	<i>Non mise en œuvre</i>
4	Se conformer à la norme applicable sur la durée annuelle du temps de travail des agents municipaux.	Suppression en 2016 de « jours de ponts exceptionnels » - la durée de travail est donc désormais alignée sur la durée légale.	<i>Mise en œuvre</i>

Source : CRC

tableau 10 : questions d'audit formulées par la chambre lors du présent contrôle

	Réponse sommaire	Référence principale dans le rapport
A : Les processus de gestion sont-ils maîtrisés ?	L'absence de DGS, à une période charnière, est un handicap. La gestion manque dès lors d'une vision transversale et stratégique.	
1. Les dispositifs minimaux sont-ils en place (délégations, SI, etc.) ?	Oui pour les délégations. Organisation des SI et description des procédures à améliorer.	2.1 ; 2.2
2. La masse salariale est-elle gérée et pilotée ?	Oui, de façon empirique.	2.6 ; 4.2
3. Une stratégie budgétaire pluriannuelle est-elle en œuvre ?	Non – ce point constitue un axe d'amélioration majeur	3.2 ; 5.2
B : La fiabilité de l'information financière est-elle suffisante pour pouvoir se prononcer sur la situation de la commune ?	Les anomalies classiques sur cette typologie de commune ont été relevées, sans remettre en cause fondamentalement la validité des informations communiquées au citoyen.	
4. L'information budgétaire est-elle partagée et cohérente ?	Oui. Des améliorations sont encore possibles.	3.2
5. Les règles propres aux communes de plus de 3 500 hab. sont-elles respectées ?	Pas intégralement. Dans la perspective de la mise en place de la M57, un effort progressif devra être entrepris.	3.1 ; 3.2 ; 3.3
6. L'arrêté des comptes est-il correctement réalisé ?	Globalement oui, mais sous impulsion du comptable public.	3.3
C : La situation financière est-elle satisfaisante ?	La situation financière n'est pas critique, car la commune dispose d'une épargne brute confortable. Une difficulté majeure réside dans un important encours de dettes, en résorption, qui a drastiquement limité les capacités d'investissement.	
7. Comment expliquer que la CAF ne couvre qu'à peine la dette ?	La CAF brute est en fait satisfaisante mais l'annuité de dette trop élevée.	4.2
8. La commune dispose-t-elle de marges manœuvre en investissement ?	Oui, à court terme par une maîtrise des annuités d'emprunt, qui diminuent déjà rapidement.	4.3 ; 4.4
9. Pourquoi la trésorerie est-elle aussi faible ?	La trésorerie sera à un niveau correct dès que la situation des budgets annexes sera rétablie.	4.5
D : La situation financière peut-elle être rétablie ?	La réduction des annuités d'emprunt, conjuguées à un autofinancement maintenu à un bon niveau, en particulier en continuant à maîtriser les charges, vont permettre un redressement.	
10. Existe-t-il des marges de manœuvre internes à court terme ?	Oui, par une gestion fine de la dette, dont l'encours diminuera naturellement à moyen terme.	4.2
11 Existe-t-il des marges de manœuvre externes (EPCI, subventions, etc.)	Oui, mais limitées car la commune n'a aucun pouvoir décisionnaire (DSC, etc.). Le plan de relance inscrit dans la loi de finances 2021 constitue une opportunité.	4.3
E : Les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement peuvent-ils répondre durablement à leur mission ?	Non. Un effort de planification des travaux nécessaires, et probablement d'ajustement des tarifs, seront nécessaires pour garantir des services que la commune a souhaité conserver à son niveau.	
12 Les infrastructures sont-elles à niveau ?	L'état des réseaux est globalement connu, mais des opérations pourtant nécessaires ne sont pas planifiées.	5.1 ; 5.2
13. Les budgets annexes peuvent-ils faire face à leurs besoins de financement futurs ?	Vraisemblablement non, en l'état de l'épargne brute et/ou de l'endettement de ces budgets.	5.2
14. Le service est-il tarifé au bon prix ?	La commune devra probablement réviser à nouveau ses tarifs pour préparer l'avenir.	5.3

annexe 2 : états annexes aux budgets et comptes administratifs

tableau 11 : état des annexes obligatoires aux budgets et comptes administratifs

	Budgets		Comptes administratifs	
	2015	2020	2015	2019
Données synthétiques sur la situation financière de la commune	P	P	P	P
Liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature ou de subventions, document joint au seul compte administratif			A	A
Présentation agrégée des résultats afférents au dernier exercice connu du budget principal et des budgets annexes de la commune, document joint au seul compte administratif			P	P
Liste des organismes pour lesquels la commune :				
a) Détient une part du capital ;	SO	SO	SO	SO
b) A garanti un emprunt ;	SO	SO	SO	SO
c) A versé une subvention supérieure à 75 000 € ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme	A	A	A	A
Tableau de l'encours des emprunts garantis par la commune et échéancier amortissement	SO	SO	SO	SO
Liste des délégataires de service public	SO	SO	SO	SO
Tableau des acquisitions et cessions immobilières	E	E	E	E
Annexe retraçant l'ensemble des engagements financiers résultant des marchés de partenariat et celle, le cas échéant, retraçant la dette liée à la part investissements	SO	SO	SO	SO
États portant sur la situation patrimoniale et financière de la collectivité ainsi que sur ses différents engagements :				
1° Tableaux récapitulants l'état des emprunts et dettes ;	P	P	E	E
2° Présentation de l'état des provisions ;	E	E	E	E
3° Présentation des méthodes utilisées pour les amortissements ;	P	P	P	P
4° Présentation de l'équilibre des opérations financières ;	P	P	P	P
5° Présentation de l'état des charges transférées en investissement ;	SO	SO	SO	SO
6° Présentation du mode de financement des opérations pour le compte de tiers ;	SO	SO	SO	SO
7° Présentation des engagements donnés et reçus ;	A	A	A	A
8° Présentation de l'emploi des recettes grevées d'une affectation spéciale ;	SO	SO	SO	SO
9° État du personnel ;	P	P	P	P
10° Liste des organismes de regroupement dont la commune est membre ;	A	A	A	A
11° Liste des établissements ou services créés par la commune ;	SO	SO	SO	SO
12° Tableau retraçant les décisions en matière de taux des contributions directes.	P	P	P	P
Présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux	A	A	A	A
Mise en ligne sur le site internet de la commune, après l'adoption des délibérations auxquelles ils se rapportent de :				
La présentation prévue ci-dessus	A	A	A	A
Le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice prévu à l'article L. 2312-1	A	A	A	A
La note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, conformément à l'article L. 2121-12	A	A	A	A

P	Annexe présente et correcte	E	Annexe erronée	A	Annexe absente	SO	Sans objet
---	-----------------------------	---	----------------	---	----------------	----	------------

Source : CRC, d'après les budgets et comptes administratifs de la commune

annexe 3 : principales données financières, budget principal

tableau 12 : taux de réalisation budgétaire du budget principal*

Fonctionnement	2015	2016	2017	2018	2019
Dépenses réelles prévues	3 401 731	3 410 200	3 261 618	3 251 265	3 357 971
Mandats émis	3 035 135	3 116 130	3 002 156	2 956 963	3 050 348
Taux de réalisation	89 %	91 %	92 %	91 %	91 %
Recettes réelles prévues	3 653 479	3 830 864	3 400 135	3 483 045	3 931 594
Titres émis	3 856 212	3 939 617	3 589 079	3 699 193	4 070 217
Taux de réalisation	106 %	103 %	106 %	106 %	104 %
Investissement	2015	2016	2017	2018	2019
Dépenses réelles prévues	2 347 349	2 207 303	2 121 974	1 475 595	2 579 734
Mandats émis	2 028 019	1 390 946	1 240 262	1 057 101	963 203
RAR	186 381	290 941	34 667	182 725	384 975
Taux de réalisation	94 %	76 %	60 %	84 %	52 %
Recettes réelles prévues	2 105 173	1 996 613	2 039 267	1 028 779	1 796 574
Titres émis	1 521 821	1 270 741	1 234 100	691 470	783 947
RAR	496 661	347 198	139 111	171 325	202 981
Taux de réalisation	96 %	81 %	67 %	84 %	55 %

Source : comptes administratifs et comptes de gestion de la commune

*2020 sera mis à jour après adoption du compte administratif 2020

tableau 13 : la capacité d'autofinancement brute

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	1 854 052	1 794 524	1 879 414	1 911 478	1 945 229	1 991 852	1,4 %
+ Fiscalité reversée	741 730	744 297	378 278	398 864	395 679	398 074	- 11,7 %
= Fiscalité totale (nette)	2 595 782	2 538 821	2 257 692	2 310 342	2 340 907	2 389 926	- 1,6 %
+ Ressources d'exploitation	325 863	358 917	416 776	336 071	810 179	400 563	4,2 %
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	890 428	836 607	846 450	791 353	742 371	804 331	- 2,0 %
+ Production immobilisée, travaux en régie	38 808	44 567	17 980	49 370	48 047	31 402	- 4,1 %
= Produits de gestion (A)	3 850 881	3 778 911	3 538 898	3 487 136	3 941 504	3 626 223	- 1,2 %
Charges à caractère général	796 722	817 543	820 931	813 666	902 760	841 663	1,1 %
+ Charges de personnel	1 838 675	1 921 401	1 874 048	1 900 830	1 931 790	2 017 932	1,9 %
+ Subventions de fonctionnement	132 591	134 261	121 574	96 301	67 701	77 552	- 10,2 %
+ Autres charges de gestion	181 615	174 687	84 412	92 567	87 366	73 800	- 16,5 %
= Charges de gestion (B)	2 949 603	3 047 892	2 900 965	2 903 364	2 989 618	3 010 947	0,4 %
Excédent brut de fonctionnement (A - B)	901 277	731 019	637 933	583 772	951 886	615 276	- 7,4 %
<i>En % des produits de gestion</i>	23,4 %	19,3 %	18,0 %	16,7 %	24,2 %	17,0 %	
+/- Résultat financier	- 64 783	- 56 939	- 53 702	- 48 664	- 44 268	- 39 804	- 9,3 %
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	- 6 085	2 504	13 593	7 191	7 019	36 574	
= CAF brute	830 410	676 583	597 824	542 299	914 637	612 046	- 5,9 %
<i>En % des produits de gestion</i>	21,6 %	17,9 %	16,9 %	15,6 %	23,2 %	16,9 %	

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

tableau 14 : le financement des investissements

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul sur les années
CAF brute	830 410	676 583	597 824	542 299	914 637	612 046	4 173 799
- Annuité en capital de la dette	811 191	781 543	669 024	616 773	613 960	740 845	4 233 336
= CAF nette ou disponible (C)	19 219	- 104 959	- 71 200	- 74 474	300 677	- 128 800	- 59 537
Taxe locale d'équipement et taxe d'aménagement	16 822	28 087	6 178	12 332	11 089	9 655	84 163
+ Fonds de compensation de la TVA	29 412	190 961	88 412	48 723	51 964	49 899	459 371
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	186 354	49 573	300 245	44 585	33 393	70 944	685 095
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	121 797	7 059	129 535	17 856	0	0	276 246
+ Produits de cession	29 475	191 470	7 079	249 302	153 279	180 000	810 605
= Recettes d'investissement hors emprunt (D)	383 859	467 151	531 450	372 798	249 726	310 498	2 315 481
= Financement propre disponible (C + D)	403 078	362 191	460 249	298 324	550 403	181 698	2 255 944
<i>Financement propre disponible / dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)</i>	<i>34,3 %</i>	<i>58,3 %</i>	<i>78,6 %</i>	<i>68,4 %</i>	<i>149,1 %</i>	<i>42 %</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 175 774	620 810	585 794	436 054	369 240	432 791	3 620 463
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	24 851	32 376	0	27 850	2 250	0	87 328
- Subventions d'équipement versées au titre des attributions de compensation	0	0	0	25 600	25 600	25 600	76 800
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	- 3 816	- 2 957	0	0	0	- 6 773
- Participations et investissements financiers nets	0	0	0	- 1 067	200	0	- 867
+/- Variation autres dettes et cautionnements	- 134	- 2 724	- 5 306	- 5 722	- 5 401	- 5 080	- 24 367
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 797 413	- 284 455	- 117 282	- 184 390	158 513	- 271 613	- 1 496 640
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	- 22 455	22 455	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 819 868	- 262 000	- 117 282	- 184 390	158 513	- 271 613	- 1 496 640
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	500 000	450 000	150 000	250 000	300 000	150 000	1 800 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du FDR net global	- 319 868	188 000	32 718	65 610	458 513	- 121 613	303 360

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

tableau 15 : le fonds de roulement

au 31 décembre en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dotations, réserves et affectations	19 672 018	20 498 168	21 074 778	21 539 028	21 934 998	22 675 333
+/- Différences sur réalisations	- 326 619	- 273 206	- 268 703	- 743 527	- 601 273	- 467 158
+/- Résultat (fonctionnement)	607 102	482 020	391 895	331 866	680 782	365 738
+ Subventions et fonds affectés à l'équipement	3 298 548	3 353 562	3 782 884	3 844 117	3 871 630	3 936 377
<i>Dont subventions transférables hors attributions de compensation</i>	3 295	2 348	9 163	16 401	17 878	52 283
<i>Dont subventions non transférables hors attributions de compensation</i>	3 295 253	3 351 214	3 773 720	3 827 716	3 853 751	3 884 094
+ Provisions pour risques et charges	161 000	161 000	161 000	161 000	161 000	161 000
= Ressources propres élargies	23 412 048	24 221 544	25 141 853	25 132 484	26 047 136	26 671 290
+ Dettes financières (hors obligations)	5 519 294	5 190 476	4 676 757	4 315 707	4 007 147	3 421 382
= Ressources stables (E)	28 931 342	29 412 019	29 818 611	29 448 190	30 054 283	30 092 672
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	25 155 022	25 267 710	25 587 869	25 179 379	25 118 414	25 215 617
<i>Dont subventions d'équipement versées hors attributions de compensation</i>	93 493	117 374	106 720	123 917	113 657	100 996
<i>Dont subventions d'équipement versées au titre des attributions de compensation</i>	0	0	0	25 600	49 493	71 680
<i>Dont autres immobilisations incorporelles</i>	111 389	157 488	186 614	175 227	176 063	192 162
<i>Dont immobilisations corporelles</i>	24 880 575	24 923 282	25 224 969	24 786 137	24 710 502	24 782 080
<i>Dont immobilisations financières</i>	69 565	69 565	69 565	68 498	68 698	68 698
+ Immobilisations en cours	3 329 921	3 532 366	3 584 837	3 557 297	3 765 842	3 828 641
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition	118 636	118 636	118 636	118 636	118 636	118 636
+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation	0	0	1 242	1 242	1 242	1 242
+ Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers (hors budget annexe, CCAS* et caisse des écoles)	22 455	0	0	0	0	0
= Emplois immobilisés (F)	28 626 035	28 918 711	29 292 585	28 856 555	29 004 134	29 164 136
= FDR net global (E - F)	305 308	493 308	526 026	591 636	1 050 149	928 536
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	<i>37,0</i>	<i>58,0</i>	<i>65,0</i>	<i>73,2</i>	<i>126,3</i>	<i>111,1</i>

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

* CCAS : centre communal d'action sociale

tableau 16 : le besoin en fonds de roulement global

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne
Stocks	0	0	0	0	0	0	0
+ Redevelopables et comptes rattachés	19 777	47 304	79 901	79 010	146 141	98 495	78 438
<i>Dont redevables</i>	18 843	46 870	79 889	78 051	86 220	68 187	63 010
- Encours fournisseurs	70 178	88 671	99 132	84 292	55 150	121 899	86 554
<i>Dont fournisseurs d'immobilisations</i>	9 817	13 533	12 073	8 995	7 156	10 580	10 359
= BFR de gestion	- 50 401	- 41 367	- 19 231	- 5 282	90 991	- 23 404	- 8 116
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	- 6,1	- 4,9	- 2,4	- 0,7	11,0	- 2,8	
- Dettes et créances sociales	1 861	3 258	21 270	0	0	229	4 436
- Dettes et créances fiscales	0	0	0	15	0	0	3
- Autres dettes et créances sur État et collectivités (subventions à recevoir, opérations particulières, charges à payer)	- 12 520	- 2 075	- 33 763	- 108 836	48 066	- 24 150	- 22 213
- Autres dettes et créances	128 725	- 1 919	- 155 723	- 264 980	- 769 175	- 700 457	- 293 921
<i>Dont dépenses à classer ou régulariser</i>	0	0	167	5 000	483	0	942
<i>Dont recettes à classer ou régulariser</i>	2 623	0	0	9 166	26	688	2 084
<i>Dont autres comptes créditeurs</i>	239	0	0	7 173	22 438	95	4 991
<i>Dont autres comptes débiteurs</i>	16 910	21 775	18 213	17 399	15 633	16 763	17 782
<i>Dont compte de rattachement avec les budgets annexes</i>	172 094	12 589	- 123 084	- 261 957	- 779 191	- 690 327	- 278 313
= BFR global	- 168 467	- 40 631	148 985	368 519	812 100	700 974	303 580
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	- 20,4	- 4,8	18,4	45,6	97,7	83,9	

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

tableau 17 : la trésorerie

au 31 décembre en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
FDR net global	305 308	493 308	526 026	591 636	1 050 149	928 536	24,9 %
- BFR global	- 168 467	- 40 631	148 985	368 519	812 100	700 974	
= Trésorerie nette	473 774	533 939	377 041	223 117	238 048	227 562	- 13,6 %
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	57,4	62,8	46,6	27,6	28,6	27,2	
<i>Dont trésorerie active</i>	473 774	533 939	377 041	223 117	238 048	227 562	- 13,6 %
<i>Dont compte de rattachement*</i>	0	0	0	0	0	0	
<i>Dont trésorerie passive</i>	0	0	0	0	0	0	

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

*i.e. trésorerie mise à disposition du budget principal (+) ou en provenance du budget principal (-)

tableau 18 : la dette

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Encours de dettes du budget principal au 1 ^{er} janvier	5 830 351	5 519 294	5 190 476	4 676 757	4 315 707	4 007 147	- 7,2 %
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	811 191	781 543	669 024	616 773	613 960	740 845	- 1,8 %
- Remboursements temporaires d'emprunts	0	0	0	0	0	0	
- Variation des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	- 134	- 2 724	- 5 306	- 5 722	- 5 401	- 5 080	106,8 %
+ Nouveaux emprunts	500 000	450 000	150 000	250 000	300 000	150 000	- 21,4 %
= Encours de dettes du budget principal au 31 décembre	5 519 294	5 190 476	4 676 757	4 315 707	4 007 147	3 421 382	- 9,1 %

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

annexe 4 : données financières, budget assainissement

tableau 19 : taux de réalisation budgétaire du budget annexe assainissement*

Exploitation	2015	2016	2017	2018	2019
Dépenses réelles prévues	426 051	370 710	373 610	413 700	748 631
Mandats émis	310 883	297 085	318 297	324 002	713 835
Taux de réalisation	73 %	80 %	85 %	78 %	95 %
Recettes réelles prévues	374 800	385 600	373 300	390 100	436 600
Titres émis	379 147	421 919	450 882	448 954	469 336
Taux de réalisation	101 %	109 %	121 %	115 %	107 %
Investissement					
Dépenses réelles prévues	1 892 755	938 524	630 675	506 197	252 942
Mandats émis	1 489 151	428 671	231 690	192 464	208 080
RAR	1 024	14 875	18 242	1 442	4 789
Taux de réalisation	79 %	47 %	40 %	38 %	84 %
Recettes réelles prévues	1 845 979	3 166	14 353	541	34 722
Titres émis	1 665 069	0	11 730	77 000**	8 495
RAR	0	0	0	0	0
Taux de réalisation	90 %	0 %	82 %	1 4232 %	24 %

Source : comptes administratifs et comptes de gestion de la commune

* 2020 sera mis à jour après adoption du compte administratif 2020

** subvention perçue et non-prévue

tableau 20 : le financement des investissements, budget annexe assainissement

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul sur les années
CAF brute	68 264	121 334	132 585	124 953	- 244 499	130 828	333 464
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	699 847	302 935	102 048	102 510	102 991	103 680	1 414 011
= CAF nette ou disponible (C)	- 631 583	- 181 600	30 536	22 442	- 347 490	27 149	- 1 080 546
<i>En % du produit total</i>	<i>- 191,1 %</i>	<i>- 51,8 %</i>	<i>8,5 %</i>	<i>6,4 %</i>	<i>- 93,4 %</i>	<i>7,1 %</i>	<i>- 3</i>
+ Subventions d'investissement	865 069	0	11 730	77 000	0	0	953 799
+ Produits de cession	0	3 500	0	0	0	0	3 500
= Recettes d'investissement hors emprunt (D)	865 069	3 500	11 730	77 000	0	0	957 299
= Financement propre disponible (C + D)	233 486	- 178 100	42 266	99 442	- 347 490	27 149	- 123 248
<i>Financement propre disponible / dépenses d'équipement</i>	<i>29,8 %</i>	<i>- 148,7 %</i>	<i>34,2 %</i>	<i>118,3 %</i>	<i>- 350,4 %</i>	<i>156,6 %</i>	<i>- 2</i>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	783 395	119 812	123 717	84 028	99 164	17 332	1 227 448
+/- Variation autres dettes et cautionnements	5 910	5 925	5 925	5 925	5 925	5 863	35 473
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 555 819	- 303 837	- 87 376	9 489	- 452 580	3 954	- 1 386 169
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	800 000	0	0	0	0	25 000	825 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du FDR net global	244 181	- 303 837	- 87 376	9 489	- 452 580	28 954	- 561 169

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

tableau 21 : le stock de dettes, budget annexe assainissement

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Encours de dettes du budget principal au 1 ^{er} janvier	1 672 251	1 766 494	1 457 635	1 349 662	1 241 226	1 132 310	- 7,5 %
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	699 847	302 935	102 048	102 510	102 991	103 680	- 31,7 %
- Variation des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	5 910	5 925	5 925	5 925	5 925	5 863	- 0,2 %
+ Nouveaux emprunts	800 000	0	0	0	0	25 000	- 50 %
= Encours de dettes du budget principal au 31 décembre	1 766 494	1 457 635	1 349 662	1 241 226	1 132 310	1 047 768	- 9,9 %
- Trésorerie nette hors compte de rattachement avec les budgets annexes	711 152	547 611	301 050	320 871	- 147 107	- 106 781	
= Encours de dettes du budget principal net de la trésorerie hors compte de rattachement budgets annexes	1 055 343	910 024	1 048 612	920 355	1 279 417	1 154 549	1,8 %

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

tableau 22 : le fonds de roulement, budget annexe assainissement

au 31 décembre en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Dotations et réserves	2 263 968	2 314 496	2 370 482	2 427 176	2 470 827	2 144 104	- 1,1 %
+ Affectations en cas de régie non personnalisée	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	0 %
+ Résultat	50 528	55 985	56 694	43 651	- 326 723	39 659	- 4,7 %
+ Subventions d'investissement	4 272 937	4 145 800	4 032 784	3 986 459	3 861 850	3 739 875	- 2,6 %
+ Fonds affectés à l'équipement	7 330	7 156	6 982	6 808	6 634	6 460	- 2,5 %
= Ressources propres élargies	6 604 763	6 533 438	6 476 941	6 474 093	6 022 588	5 940 098	- 2,1 %
+ Dettes financières (hors obligations)	1 766 494	1 457 635	1 349 662	1 241 226	1 132 310	1 047 768	- 9,9 %
= Ressources stables (E)	8 371 257	7 991 073	7 826 603	7 715 320	7 154 898	6 987 865	- 3,5 %
Immobilisations propres nettes	7 439 802	7 363 454	7 200 710	7 039 071	7 051 996	6 856 010	- 1,6 %
<i>Dont immobilisations incorporelles</i>	<i>2 860</i>	<i>10 671</i>	<i>24 593</i>	<i>18 912</i>	<i>14 184</i>	<i>11 289</i>	<i>31,6 %</i>
<i>Dont immobilisations corporelles hors matériel spécifique d'exploitation (compteurs M41 - M49) (matériel de transport - M43)</i>	<i>6 214 534</i>	<i>6 184 312</i>	<i>6 061 688</i>	<i>5 959 710</i>	<i>6 031 343</i>	<i>5 898 508</i>	<i>- 1 %</i>
<i>Dont matériel spécifique d'exploitation (compteurs M41 - M49) (matériel de transport - M43)</i>	<i>1 207 163</i>	<i>1 153 226</i>	<i>1 099 184</i>	<i>1 045 204</i>	<i>991 224</i>	<i>930 969</i>	<i>- 5,1 %</i>
<i>Dont immobilisations financières</i>	<i>15 245</i>	<i>0 %</i>					
+ Immobilisations en cours nettes des immobilisations reçues	0	0	85 650	126 518	5 750	5 750	
+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition	10 986	10 986	10 986	10 986	10 986	10 986	0 %
= Emplois immobilisés (F)	7 450 788	7 374 441	7 297 347	7 176 575	7 068 732	6 872 746	- 1,6 %
= FDR net global (E - F)	920 469	616 632	529 256	538 745	86 165	115 119	- 34 %
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	<i>1 257,4</i>	<i>880,2</i>	<i>768,4</i>	<i>774,1</i>	<i>108,8</i>	<i>158,0</i>	

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

tableau 23 : trésorerie du budget annexe assainissement

au 31 décembre en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
FDR net global	920 469	616 632	529 256	538 745	86 165	115 119	- 34 %
- BFR global	209 317	69 021	228 206	217 874	233 272	221 901	1,2 %
= Trésorerie nette	711 152	547 611	301 050	320 871	- 147 107	- 106 781	
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	<i>971,5</i>	<i>781,7</i>	<i>437,1</i>	<i>461,0</i>	<i>- 185,7</i>	<i>- 146,5</i>	
<i>Dont trésorerie active</i>	<i>155</i>	<i>633</i>	<i>166</i>	<i>63</i>	<i>37</i>	<i>100</i>	<i>- 8,4 %</i>
<i>Dont compte de rattachement, ie trésorerie mise à disposition du budget principal (+) ou en provenance du budget principal (-)</i>	<i>710 997</i>	<i>546 978</i>	<i>300 884</i>	<i>320 808</i>	<i>- 147 144</i>	<i>- 106 881</i>	

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

tableau 24 : le besoin en fonds de roulement, budget annexe assainissement

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne
+ Redevables et comptes rattachés	196 359	190 522	230 785	226 947	249 129	250 085	223 971
<i>Dont clients</i>	<i>193 298</i>	<i>189 365</i>	<i>230 783</i>	<i>224 920</i>	<i>249 123</i>	<i>205 970</i>	<i>215 577</i>
<i>Dont clients confrères (M43) clients divers (M44) clients - redevance agence de l'eau (M49)</i>	<i>25</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>5</i>	<i>25 026</i>	<i>4 177</i>
<i>Dont clients - produits non encore facturés</i>	<i>3 036</i>	<i>1 155</i>	<i>0</i>	<i>2 024</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1 036</i>
<i>Dont créances douteuses</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>19 089</i>	<i>3 181</i>
- Encours fournisseurs	18 327	18 334	17 702	11 202	15 968	19 484	16 836
<i>Dont fournisseurs d'immobilisations</i>	<i>7 759</i>	<i>2 875</i>	<i>4 059</i>	<i>4 196</i>	<i>3 584</i>	<i>2 378</i>	<i>4 142</i>
<i>Dont fournisseurs - factures non parvenues</i>	<i>9 451</i>	<i>8 000</i>	<i>7 408</i>	<i>4 269</i>	<i>12 027</i>	<i>13 273</i>	<i>9 071</i>
= BFR de gestion	178 032	172 188	213 083	215 745	233 161	230 601	207 135
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	<i>243,2</i>	<i>245,8</i>	<i>309,4</i>	<i>310,0</i>	<i>294,3</i>	<i>316,4</i>	<i>286,5</i>
- Dettes et créances sociales	0	48	- 3 919	- 2 024	- 4 049	- 2 024	- 1 995
- Dettes et créances fiscales	7 925	4 932	- 8 742	3 619	3 953	10 158	3 641
- Autres dettes et créances sur État et collectivités (subventions à recevoir, opérations particulières, charges à payer)	- 40 852	- 4 493	- 4 493	- 4 493	0	0	- 9 055
- Autres dettes et créances	1 642	102 680	2 030	769	- 15	567	17 946
<i>Dont recettes à classer ou régulariser (qui diminuent le BFR)</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>893</i>	<i>63</i>	<i>0</i>	<i>2</i>	<i>160</i>
<i>Dont autres comptes créditeurs (dettes d'exploitation qui diminuent le BFR)</i>	<i>0</i>	<i>101 331</i>	<i>69</i>	<i>0</i>	<i>69</i>	<i>69</i>	<i>16 923</i>
<i>Dont autres comptes débiteurs (créances d'exploitation qui augmentent le BFR)</i>	<i>53</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>703</i>	<i>0</i>	<i>126</i>
= BFR global	209 317	69 021	228 206	217 874	233 272	221 901	196 599
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	<i>285,9</i>	<i>98,5</i>	<i>331,3</i>	<i>313,1</i>	<i>294,5</i>	<i>304,5</i>	

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

annexe 5 : données financières, budget de l'eau

tableau 25 : taux de réalisation budgétaire du budget annexe eau*

Exploitation	2015	2016	2017	2018	2019
Dépenses réelles prévues	395 193	412 660	396 030	416 830	428 339
Mandats émis	304 747	326 421	322 140	340 388	367 678
Taux de réalisation	77 %	79 %	81 %	82 %	86 %
Recettes réelles prévues	428 600	442 600	430 650	429 150	433 250
Titres émis	440 475	469 853	440 258	448 500	462 101
Taux de réalisation	103 %	106 %	102 %	105 %	107 %
Investissement	2015	2016	2017	2018	2019
Dépenses réelles prévues	630 296	526 834	534 312	569 755	776 794
Mandats émis	310 336	387 604	247 352	263 745	304 148
RAR	37 584	84 512	37 255	52 794	15 055
Taux de réalisation	55 %	90 %	53 %	56 %	41 %
Recettes réelles prévues	383 049	280 669	348 476	198 901	631 885
Titres émis	192 709	265 717	336 553	0	262 903
RAR	0	0	0	0	0
Taux de réalisation	50 %	95 %	97 %	0 %	42 %

Source : comptes administratifs et comptes de gestion de la commune

* 2020 sera mis à jour après adoption du compte administratif 2020

tableau 26 : le financement des investissements

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
CAF brute	135 729	129 482	118 117	108 112	94 273	106 638	692 351
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	115 265	121 390	138 721	156 076	152 124	165 242	848 818
= CAF nette ou disponible (C)	20 463	8 091	- 20 603	- 47 964	- 57 851	- 58 604	- 156 468
<i>En % du produit total</i>	<i>5,4 %</i>	<i>2,1 %</i>	<i>- 5,5 %</i>	<i>- 12,3 %</i>	<i>- 14,6 %</i>	<i>- 13,7 %</i>	<i>0</i>
+ Produits de cession	0	13 950	0	0	150	0	14 100
= Recettes d'investissement hors emprunt (D)	0	13 950	0	0	150	0	14 100
= Financement propre disponible (C + D)	20 463	22 041	- 20 603	- 47 964	- 57 701	- 58 604	- 142 368
<i>Financement propre disponible / dépenses d'équipement</i>	<i>10,5 %</i>	<i>8,3 %</i>	<i>- 19,0 %</i>	<i>- 44,5 %</i>	<i>- 38,0 %</i>	<i>- 64,0 %</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	195 070	266 214	108 632	107 669	152 024	91 523	921 131
Dont matériel spécifique d'exploitation (compteurs M41-M49) (matériel de transport - M43)	0	0	0	19 670	4 863	1 565	26 098
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 174 607	- 244 173	- 129 235	- 155 633	- 209 725	- 150 127	- 1 063 499
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	150 000	250 000	250 000	0	200 000	220 000	1 070 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du FDR net global	- 24 607	5 827	120 765	- 155 633	- 9 725	69 873	6 501

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

tableau 27 : le stock de dettes, budget annexe eau

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Encours de dettes du budget principal au 1 ^{er} janvier	1 157 529	1 192 264	1 320 874	1 432 153	1 276 077	1 323 953	2,7 %
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	115 265	121 390	138 721	156 076	152 124	165 242	7,5 %
+ Nouveaux emprunts	150 000	250 000	250 000	0	200 000	220 000	8 %
= Encours de dettes du budget principal au 31 décembre	1 192 264	1 320 874	1 432 153	1 276 077	1 323 953	1 378 711	2,9 %
- Trésorerie nette hors compte de rattachement avec les budgets annexes	- 1 596	4 600	122 495	- 45 983	- 94 411	- 34 813	85,2 %
= Encours de dettes du budget principale net de la trésorerie hors compte de rattachement budgets annexes	1 193 860	1 316 273	1 309 658	1 322 061	1 418 364	1 413 525	3,4 %

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

tableau 28 : le fonds de roulement, budget annexe eau

au 31 décembre en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Dotations et réserves	1 485 948	1 556 271	1 601 723	1 638 706	1 661 476	1 662 411	2,3 %
+ Résultat	70 323	45 453	36 983	22 770	934	10 171	- 32,1 %
+ Subventions d'investissement	46 318	37 224	33 233	29 401	26 930	25 038	- 11,6 %
+ Fonds affectés à l'équipement	6 825	6 694	6 563	6 431	6 300	6 169	- 2 %
= Ressources propres élargies	1 609 414	1 645 641	1 678 501	1 697 309	1 695 641	1 703 788	1,1 %
+ Dettes financières (hors obligations)	1 192 264	1 320 874	1 432 153	1 276 077	1 323 953	1 378 711	2,9 %
= Ressources stables (E)	2 801 678	2 966 515	3 110 654	2 973 386	3 019 594	3 082 499	1,9 %
Immobilisations propres nettes	2 561 165	2 612 294	2 581 596	2 706 538	2 816 355	2 808 482	1,9 %
<i>Dont immobilisations incorporelles</i>	25	0	9 400	9 200	7 320	16 200	265 %
<i>Dont immobilisations corporelles hors matériel spécifique d'exploitation</i>	2 353 352	2 375 651	2 355 905	2 479 751	2 605 942	2 598 915	2 %
<i>Dont matériel spécifique d'exploitation</i>	207 788	236 643	216 291	217 587	203 093	193 367	- 1,4 %
+ Immobilisations en cours nettes des immobilisations reçues	8 571	116 451	170 524	63 947	10 063	10 967	5,1 %
= Emplois immobilisés (F)	2 569 736	2 728 745	2 752 120	2 770 485	2 826 417	2 819 449	1,9 %
= FDR net global (E - F)	231 942	237 769	358 534	202 901	193 177	263 050	2,5 %
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	347,8	326,0	509,4	262,9	232,8	299,4	

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

tableau 29 : trésorerie, budget annexe eau

au 31 décembre en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
FDR net global	231 942	237 769	358 534	202 901	193 177	263 050	2,5 %
- BFR global	233 538	233 169	236 039	248 885	287 588	297 863	5 %
= Trésorerie nette	- 1 596	4 600	122 495	- 45 983	- 94 411	- 34 813	85,2 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	- 2,4	6,3	174,0	- 59,6	- 113,8	- 39,6	
<i>Dont trésorerie active</i>	98	30	149	122	43	89	-1,9 %
<i>Dont compte de rattachement, ie trésorerie mise à disposition du budget principal (+) ou en provenance du budget principal (-)</i>	- 1 694	4 570	116 340	- 46 106	- 94 433	- 34 881	83,1 %
<i>Dont trésorerie passive</i>	0	0	0	0	0	0	

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

tableau 30 : le besoin en fonds de roulement, budget annexe eau

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne
Stocks (approvisionnements, marchandises et terrains nus)	0	0	0	0	0	0	0
+ Redevables et comptes rattachés	247 088	237 471	269 997	269 761	301 582	312 279	273 030
<i>Dont clients</i>	243 382	237 468	269 995	269 759	301 575	243 552	260 955
<i>Dont clients confrères (M43) clients divers (M44) clients - redevance agence de l'eau (M49)</i>	35	2	2	2	7	39 951	6 667
<i>Dont clients - produits non encore facturés</i>	3 671	0	0	0	0	1 934	934
<i>Dont créances douteuses</i>	0	0	0	0	0	26 843	4 474
- Encours fournisseurs	16 522	28 536	22 403	16 558	11 157	17 410	18 764
<i>Dont fournisseurs d'immobilisations</i>	8 637	19 964	16 278	4 413	3 037	2 421	9 125
<i>Dont fournisseurs - factures non parvenues</i>	2 382	2 758	590	5 411	694	6 253	3 015
= BFR de gestion	230 565	208 935	247 595	253 204	290 425	294 869	254 265
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	345,7	286,4	351,7	328,0	350,0	335,6	332,9
- Dettes et créances sociales	0	38	44	0	0	0	14
- Dettes et créances fiscales	- 4 984	- 26 099	- 3 905	1 595	432	- 4 992	- 6 326
- Autres dettes et créances sur État et collectivités (subventions à recevoir, opérations particulières, charges à payer)	0	0	0	0	0	0	0
- Autres dettes et créances	2 012	1 827	15 416	2 723	2 405	1 997	4 397
<i>Dont dépenses à classer ou régulariser (qui augmentent le BFR)</i>	0	0	0	0	0	0	0
<i>Dont recettes à classer ou régulariser (qui diminuent le BFR)</i>	0	0	957	283	17	0	209
<i>Dont autres comptes créditeurs (dettes d'exploitation qui diminuent le BFR)</i>	0	0	0	46	0	0	8
= BFR global	233 538	233 169	236 039	248 885	287 588	297 863	256 180
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	350,2	319,7	335,3	322,4	346,6	339,0	

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

GLOSSAIRE

BFR	besoin en fonds de roulement
CAF	capacité d'autofinancement
Cauvaldor	communauté de communes Causses et Vallée de la Dordogne
CGCT	code général des collectivités territoriales
CIF	coefficient d'intégration fiscale
CRC	chambre régionale des comptes
DATAR	délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DGCL	direction générale des collectivités locales
DGFIP	direction générale des finances publiques
DGS	directrice générale des services
DSC	dotation de solidarité communautaire
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
ETP	équivalent temps plein
FCTVA	fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
FDR	fonds de roulement
i.e.	<i>id est</i> = c'est-à-dire
IFSE	indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
ISSAI	normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
k€	kilo euros = millier d'euros
Leader	liaison ente action de développement de l'économie rurale
M€	million d'euros
MJC	maison des jeunes et de la culture
NOTRé	loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
SDIS	service départemental d'incendie et de secours
TLE	taxe locale d'équipement
TTC	toutes taxes comprises

**Réponses aux observations définitives
en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières**

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 7 janvier 2022 de Mme Dominique Bizat, maire de Saint-Céré.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».



Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie

sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Occitanie>

Chambre régionale des comptes Occitanie
500, avenue des États du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

occitanie@crtc.ccomptes.fr

 **@crococcitanie**